CAPÍTULO 9

IGUALDADE DE GÊNERO

1 APRESENTAÇÃO

Realizar o acompanhamento das políticas públicas que impactaram a desigualdade de gênero e a vida das mulheres nos últimos dois anos é uma tarefa desafiante. Isto porque o contexto social e político tem se mostrado fortemente desfavorável para os avanços neste campo, tanto em razão do recrudescimento das ideias conservadoras na esfera pública ao longo do período aqui analisado – cuja gestação foi apontada em edições anteriores deste periódico – quanto porque as descontinuidades e reestruturações institucionais no âmbito do governo federal também foram aprofundadas nos anos de 2017 e 2018. Não obstante, em uma tentativa de dar sentido a estas mudanças e realizar um balanço do governo Temer no campo das políticas para as mulheres, este capítulo busca sintetizar as políticas setoriais que conversam mais diretamente com a pauta e explora, não só as ausências, mas o que tomou o seu lugar, em termos de novas agendas, temas e ações do breve governo.

Tal como vem sendo realizado desde a edição anterior deste periódico, a seção de acompanhamento de políticas dá espaço a uma análise sobre os projetos de lei (PLs) relacionados à temática de gênero em tramitação no Congresso Nacional, *locus* para o qual se transferiram as maiores disputas em torno do tema neste período. Ademais, apresenta uma análise da conjuntura política do período, cobrindo não apenas o processo eleitoral de 2018 e suas complexidades e desafios para o debate acerca de representatividade, gênero e feminismos, mas também movimentos que surgiram de forma espontânea na sociedade, como o Escola Sem Partido e o #elenão. Antes, porém, este texto lança uma breve reflexão sobre os impactos das medidas de austeridade fiscal adotadas durante a gestão Dilma e aprofundadas no governo Temer e seus possíveis reflexos sobre as políticas de gênero e/ou voltadas para as mulheres. É este contexto mais amplo que irá determinar, em boa medida, as possibilidades de ação do Estado no campo em análise nos próximos anos. Espera-se, desta forma, dar continuidade ao importante registro que este periódico realiza ao acompanhar as políticas públicas há quase vinte anos.

2 GÊNERO EM TEMPOS DE AUSTERIDADE

Um primeiro parâmetro da ação estatal a ser considerado para o período de 2015 em diante, e que tem profundo impacto sobre as relações de gênero, é a vigência da austeridade fiscal. Muito além da política fiscal anterior, de gestão do *deficit* primário com vistas a manter, sob relativo controle, os indicadores da dívida pública e da inflação, a novidade trazida após o *impeachment* de 2016 foi a rápida tramitação e aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que opera o congelamento do valor real dos gastos públicos primários por vinte anos, do exercício financeiro de 2018 até o de 2037. Esta emenda constitui um marco na direção das políticas de austeridade, adotadas por diversos países como suposto remédio aos efeitos deletérios, sobre as contas estatais, da crise financeira global de 2008 e consequente recessão mundial. As regras fiscais tornaram-se comuns em países europeus, a fim de se conferir maior regularidade à gestão fiscal, impondo limites legais à ação estatal no campo social.[1] Dessa forma, a austeridade elege o equilíbrio das contas públicas – e, no caso brasileiro, da conta de gastos primários – como prioridade, em detrimento do objetivo do pleno emprego e da estabilidade do produto interno bruto (PIB).[2] Vieira (2016, p. 6) defende que as medidas de austeridade estão sempre "relacionadas à adoção de políticas que exigem grandes sacrifícios da população, seja porque aumentam a carga tributária seja pela implementação de políticas que restringem a oferta de bens e serviços públicos, em razão de cortes de despesas".

Nesse sentido, a profunda alteração da legislação trabalhista promovida pela aprovação da chamada Reforma Trabalhista, em vigor desde novembro de 2017 (Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017), e da Lei da Terceirização, em vigor desde março de 2017 (Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017), ainda que possam não ser consideradas políticas de austeridade *stricto sensu,* constitui-se também em medidas que impõem uma série de sacrifícios à força de trabalho do país, produzindo efeitos complementares à EC nº 95/2016, que, ao cortar gastos em políticas sociais, gera aumento do desemprego e empobrecimento da população. As alterações provocadas por tais medidas foram amplas, pois tocaram em mais de cem artigos e parágrafos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e subverteram sua lógica essencial, que se assentava na presunção de assimetria entre o demandante de trabalho –

1. Sobre este assunto, ver Vieira (2016), que apresenta os resultados de revisões sistemáticas sobre os impactos da austeridade fiscal sobre a saúde de populações em diferentes países ao redor de todo o mundo.

2. Para além desta premissa, pouco explícita nos discursos oficiais, a regra fiscal brasileira é substancialmente mais impiedosa que as regras vigentes em outros países, pois: *i*) elege apenas o gasto primário como meta, e ainda o faz em termos absolutos, e não relativos ao produto interno bruto (PIB); *ii*) tem limites e sanções anuais e não de médio e longo prazo; e *iii*) não possui cláusulas de escape para acomodar eventuais crises financeiras e desastres naturais ou demográficos; entre outros aspectos. O chamado novo regime fiscal não inclui o congelamento da conta de juros nem tampouco impossibilita empréstimos de salvamento do sistema financeiro. Assim, na falta de cláusulas de escape para momentos de depressão econômica ou crises financeiras, será a população a arcar com todo o seu custo, pois o Estado não poderá realizar políticas anticíclicas como fez diante da crise de 2008-2009. Ademais, o congelamento do orçamento real significa que o Estado não poderá realizar o mandamento constitucional de expansão do sistema de saúde, educação e proteção social de qualidade para todos os cidadãos que deles necessitam, nem à medida que a renda e, consequentemente, as receitas tributárias se elevarem acima da inflação. Isto aponta para um modelo de maior provimento privado desses serviços e produtos. Ver, a esse respeito: Pires (2016), Vieira e Benevides (2016), Paiva *et al*. (2016), Fórum 21 *et al*. (2016). Para apresentações elucidativas em vídeo, ver audiência pública de 5 de julho de 2018 da Comissão de Direitos Humanos do Senado sobre alternativas à austeridade, disponível em: <https://bit.ly/35c9rTf>.

empregador em posição de maior poder de barganha – e ofertante de trabalho – trabalhador em posição de menor poder de barganha (Carvalho, 2017). Em resumo, essas legislações lograram:

- reduzir o poder do direito do trabalho para atuar em prol da dignidade das relações de trabalho, uma vez que se instituiu a prevalência do "negociado" sobre o "legislado";
- reduzir a estrutura e o financiamento sindical;
- alterar e multiplicar os vínculos trabalhistas, em especial inaugurando o trabalho intermitente, ou zero hora, permitindo a ampliação do uso da jornada por tempo parcial e a realização do trabalho exclusivo e contínuo pelos "autônomos";[3]
- permitir a terceirização irrestrita;
- permitir a flexibilização das jornadas de trabalho;
- permitir a flexibilização das remunerações, que agora podem ser menores que 1 salário mínimo (respeitado o salário mínimo/hora); e
- retirar os encargos trabalhistas e previdenciários que incidiam sobre o pagamento de diárias, ajudas de custo, prêmios ou abonos.

Já é rica a literatura internacional que investiga o impacto das políticas de austeridade sobre homens e mulheres em outros países. Existem diversos mecanismos de transmissão pelos quais as políticas de austeridade podem impactar as relações de gênero, tendo como pano de fundo o entendimento de que a austeridade é um fenômeno de mais largo prazo do que simples ajustes fiscais ou crises econômicas cíclicas. Trata-se de um novo modo de governo. Em cada país, a depender da estrutura estatal prévia, da extensão e do tipo de políticas de austeridade adotadas, bem como do grau e tipo de divisão sexual do trabalho vigente, estes mecanismos de transmissão terão mais ou menos importância. Com base em Périvier (2018), Karamessini (2014) e Rubery (2014), podemos sumarizar as políticas de austeridade e os mecanismos de transmissão que podem impactar as relações de gênero no Brasil nos tópicos seguintes.

3. O trabalhador autônomo é aquele que trabalha por conta própria, sem vínculo com o empregador, sem relação de subordinação ou habitualidade, sem salário ou remuneração fixa, sendo responsável pelos riscos de sua atividade laboral, sejam eles os riscos físicos ou os riscos de não conseguir trabalho ou renda suficiente. A contratação de um trabalhador autônomo é, portanto, claramente vantajosa para o contratante, não apenas pela inexistência de vínculo jurídico com o trabalhador, mas também pela redução expressiva dos encargos trabalhistas e previdenciários a serem pagos caso o trabalhador fosse contratado por meio da CLT. Até a promulgação da reforma trabalhista, era vedada a "relação de emprego disfarçada", que ocorre "quando o(a) trabalhador(a) exerce uma atividade regular, subordinada para outrem e não é contratado(a) como assalariado(a), mas como pessoa jurídica, autônomo(a), estagiário, cooperativado etc. Ou seja, no exercício da função estão presentes as características de emprego (pessoalidade, subordinação, remuneração regular), mas a forma de contratação é outra para não pagar os encargos trabalhistas e previdenciários nem os direitos de que tem carteira de trabalho assinada" (Krein e Castro, 2015, p. 15). A reforma trabalhista, ao alterar a CLT, incluindo o art. 442-B, porém, passa a permitir a contratação de autônomo de forma exclusiva, sem que isso implique que este trabalhador passe a ter a qualidade (e os direitos) de empregado tal como previsto no art. 3º da CLT. Assim, torna-se possível contratar um autônomo de forma contínua e exclusiva – ou seja, que irá trabalhar apenas para um contratante, com relação de habitualidade e subordinação – sem que isso implique a existência de um vínculo e nos direitos trabalhistas devidos a um empregado celetista.

2.1 Desregulamentação do mercado de trabalho

1) A desregulamentação das jornadas de trabalho pressupõe maior flexibilidade e tempestividade para atender à demanda por trabalho, hipótese que só poderá ser contemplada se houver igual flexibilidade para o/a trabalhador/a ver-se livre do trabalho de cuidados e não remunerado no domicílio. Assim, a flexibilização das jornadas e dos vínculos, ao mesmo tempo que tende a *reforçar a indisponibilidade masculina* para o trabalho não remunerado doméstico e de cuidado (dado que os homens, em um contrato tradicional de gênero, deveriam estar ainda mais à disposição do mercado de trabalho), também reforça a necessidade da *maior disponibilidade e responsabilização feminina* pelo trabalho não remunerado doméstico, ou sua mercantilização em bases mais flexíveis que as já vigentes.

2) A desregulamentação da jornada de trabalho tende a reforçar a já alta precariedade dos serviços remunerados de cuidado e de limpeza em domicílio, à medida que as/os empregadoras/es também terão maiores constrangimentos ao equilíbrio entre trabalho remunerado e não remunerado.

3) A vigência de diversos e variados tipos de contratação permite a fuga dos empregadores do padrão de vínculo que promove maiores proteções. Particularmente, no que toca às mulheres, a proteção à maternidade, seja pela garantia de emprego, seja pela garantia de renda no período de puerpério via licenças remuneradas, ficará prejudicada. Este é um impacto fundamental sobre as mulheres e suas famílias que, no médio e no longo prazo, poderá: *i*) aumentar sua taxa de desemprego frente à dos homens e sua diferença salarial a partir da precificação prévia do mercado em relação à alta probabilidade de as mulheres abandonarem ou serem dispensadas de seus empregos por motivo de gravidez; *ii*) reduzir sua participação no mercado de trabalho pelo aumento da relação custo-benefício deste; e *iii*) acelerar a queda na taxa de fecundidade das mulheres.

4) Os setores do mercado de trabalho mais sensíveis à desregulamentação, de atividades administrativas (atividades-meio) ou de atendimento, como as vendas no varejo e serviços de limpeza, cuidados pessoais e beleza, entre outros, têm tipicamente maior participação feminina, implicando maior impacto sobre mulheres. Outras ocupações de maior emprego masculino, como serviços de tecnologia da informação, também são inovadores na instituição de vínculos frágeis de emprego, no entanto são tipicamente de maior valor agregado, outorgando maior poder de barganha aos trabalhadores para negociarem, ao menos em parte, condições de trabalho menos subalternas. Estas ocupações também são pouco numerosas no Brasil. Outras ocupações tipicamente masculinas que deverão aprofundar sua precarização são aquelas relacionadas à construção civil e à segurança privada e patrimonial, além de novas ocupações, como motoristas de

aplicativos. Assim, o efeito proporcional sobre homens e mulheres é ambíguo em um mercado de trabalho como o brasileiro, constituído por uma informalidade e rotatividade já substancial das relações de trabalho e que mescla novas maneiras de informalidade com setores informais clássicos da condição periférica (Adalberto Cardoso, 2016).

2.2 Redução do gasto *per capita* com serviços públicos de educação, saúde, proteção social, transporte, entre outros

1) Tenderá a reduzir o emprego e os salários no setor público, em especial das ocupações não estatutárias mais precarizadas e mais numerosas, que já estão sujeitas a um alto grau de terceirização e/ou subcontratação, e que têm maior participação feminina (professoras/es, profissionais de saúde como enfermeiras/os e técnicas/os, assistentes sociais, atendentes etc.).

2) A redução ou ausência de serviços públicos de cuidado de crianças, doentes, pessoas com deficiência e idosos poderá levar a uma intensificação da familização do cuidado, tornando ainda mais difícil a conciliação entre trabalho remunerado e não remunerado das mulheres, levando à redução do tempo disponível delas e à sua sobrecarga de trabalho.

3) Os impactos da redução do gasto em políticas sociais, contudo, não se limitam aos empregos do setor público. A queda do gasto público leva à redução da demanda agregada e, consequentemente, desestimula o investimento privado na economia, o nível de produção, e frustra as receitas públicas, favorecendo (em vez de frear) o desemprego e a precarização do trabalho e aprofundando (em vez de aliviar) o ciclo da recessão econômica. Em um contexto de adoção de políticas de austeridade, portanto, pode-se esperar não apenas a persistência de altas taxas de desemprego feminino e de maior precarização do trabalho, como: *i*) no médio e no longo prazo, esta persistência poderá gerar o efeito de desalento, reduzindo, inclusive, a participação das mulheres no mercado de trabalho; e *ii*) o custo de oportunidade do trabalho feminino no mercado poderá tornar-se alto. Assim, frente a salários, benefícios e oportunidades de emprego menores, reforça-se a tendência de familização e feminização do cuidado e do trabalho doméstico não remunerado.

4) Se as políticas de austeridade forem acompanhadas de recessão, então poderia haver tendência de aumento da participação feminina no mercado de trabalho como estratégia necessária para reforço da renda familiar. O maior emprego de mulheres neste caso, contudo, não leva a uma melhora na inserção feminina no mercado de trabalho. Ao contrário, o possível efeito substituição que pode ocorrer com mais mulheres sendo empregadas em contextos de austeridade e recessão simultâneos leva à

maior precarização e fragilidade da força de trabalho feminina, que tende a ocupar postos de tempo parcial, com menores salários e/ou informais, intermitentes ou autônomo, o que, entre outros fatores, também está relacionado à maior necessidade de conciliação casa-trabalho.[4]

2.3 Corte nas transferências da proteção social

1) Todas as reformas previdenciárias e de benefícios assistenciais que visem fortalecer o vínculo entre contribuições e benefícios serão mais deletérias à proteção social das mulheres que dos homens, uma vez que os últimos ganham maiores salários, proporcionalmente ocupam os postos de menor rotatividade e menor informalidade, e participam com maior regularidade do mercado de trabalho formal ao longo da vida laboral (mantendo uma trajetória mais estável de contribuições previdenciárias), devido à divisão sexual do trabalho.

2) A redução da cobertura e dos valores dos benefícios de previdência e assistência sociais, para mulheres, homens, crianças, pessoas com deficiência, doentes e idosos, poderá levar à familização do cuidado, pois retira um rendimento que financiava, ao menos em parte, a sua mercantilização. Dentro da família, a função de cuidado ainda é tipicamente relegada às mulheres, sejam elas mães, filhas, avós, tias ou outras.

3) A redução nos valores dos benefícios previdenciários e assistenciais poderá levar ao encolhimento da demanda por trabalho remunerado de cuidado ou à redução da sua remuneração média, pois ambos restringem o tamanho do mercado de trabalho de cuidados, no qual as mulheres compõem a maior parte da oferta de trabalho.

2.4 Cortes nas políticas de igualdade de gênero

1) Impacto direto nas políticas específicas para as mulheres, como de prevenção e proteção à violência doméstica, reduzindo sua eficiência e abrangência.

2) Redução do esforço estatal de coordenar políticas públicas multissetoriais para que sejam menos cegas a gênero (do inglês *gender-blind*) e revertam conceitos e parâmetros de políticas públicas que reforcem as normas de gênero reinantes na sociedade.[5] A redução deste esforço pode levar o Estado, por meio do conjunto das políticas macroeconômicas, e em

4. Gabriella Paulì (2014) chama atenção para o *gap trap* das estatísticas oficiais de desigualdade de gênero, em que a queda nas desigualdades pode se dar não por uma melhora na participação das mulheres no trabalho pago, mas por uma redução acentuada do emprego masculino ou pelo aumento do emprego feminino, porém, de má qualidade, parcial, intermitente, informal ou autônomo. No contexto geral, portanto, a redução nas desigualdades de gênero no mercado de trabalho pode se dar em uma pior situação tanto para mulheres quanto para homens.

5. Qualquer política pública ou macroeconômica que não revise os preceitos supostamente universais sobre os quais se assenta, a partir de um olhar sensível a gênero, não é apenas cega a gênero, mas pode contribuir para operar a naturalização de gênero, na medida em que reforça e chancela a desigualdade entre homens e mulheres existente na sociedade (Gordon, 1990).

particular das que envolvem gasto orçamentário, a reforçar a desigualdade entre mulheres e homens.

As políticas de austeridade, implantadas em forma e grau bastante distintos nos diferentes países, são formuladas sem considerações de gênero, ou seja, são *gender-blind*. No entanto, como vimos anteriormente, não são de maneira alguma *gender-neutral*, ou seja, sem impacto sobre as relações de gênero.[6] Ao contrário, tendem a ampliar a desigualdade entre mulheres e homens, ao se reforçar um modelo idealizado de família heterossexual em que o homem é o responsável pela provisão e sustento financeiro de seus dependentes, inclusive da cônjuge "dona de casa".

As consequências da austeridade em um país extremamente desigual como o Brasil deverão ser moduladas pelas intersecções de gênero, classe, raça, região, entre outros, possivelmente não permitindo um arranjo de homem único provedor para todas as famílias. Ao contrário, a tendência é de se explorar ainda mais a força de trabalho das mulheres subalternizadas, negras, indígenas, rurais, de periferias urbanas, que são o grande contingente de mulheres em pobreza, e, portanto, sem poder aquisitivo para contratar proteção e cuidado para si e seus dependentes. Essas são as mulheres que realizam a maior parte do trabalho doméstico e de cuidado remunerado, seja em domicílio, ou por meio de instituições públicas e privadas, permitindo aos mais abastados, homens e mulheres, que deleguem parte de sua responsabilidade a estas trabalhadoras, por preços e condições módicas.[7]

Tronto (2013), teórica do campo do cuidado no âmbito da ciência política, cunhou as políticas de austeridade de máquinas de *desresponsabilização* (do inglês *irresponsibility machine*), na medida em que desobrigam o Estado, o mercado e as empresas da responsabilidade pelo risco de dependência, e pelo cuidado, quando consumada a situação de dependência. Os sujeitos são individualmente responsabilizados por seu próprio bem-estar e as situações de dependência, em tese todas conhecidas e passíveis de cálculo probabilístico, deveriam ser securitizadas e providas por meios privados. Assim, o bem-estar individual seria uma função direta e unívoca das escolhas pessoais.[8]

Não faltam analistas e teóricos de todos os campos do conhecimento a evidenciar que o sujeito é socialmente constituído, portanto seu leque de escolhas é finito e sua agência constrangida por seu contexto, suas relações pessoais e instituições nas quais se

6. Ver Périvier (2018).
7. A exemplo do que tem acontecido no mundo desenvolvido por meio da superexploração das/dos imigrantes. Hirata e Kergoat (2007) têm se debruçado sobre as novas configurações da divisão sexual do trabalho para as diferentes mulheres e enumeram três tendências nos países centrais que podem servir de inspiração para pensarmos a realidade brasileira: *i*) aumento dos "nomadismos sexuados", ou seja, da flexibilização, no tempo e no espaço, do trabalho das mulheres e homens (exemplos: ainda maior tendência ao trabalho parcial de mulheres, deslocamentos de homens pelo território em busca de trabalho etc.); *ii*) priorização do emprego feminino em certos setores, a fim de se reduzir o custo salarial; e *iii*) maior antagonismo entre as mulheres ricas/brancas/cidadãs e as mulheres pobres/não brancas/imigrantes.
8. A responsabilização pessoal é importante em diversos contextos, mas não pode ser a única ética relacional, na medida em que não contempla a responsabilidade coletiva, seja dos sujeitos, do mercado ou do Estado.

inscreve. Grande parte da existência do sujeito não é resultado apenas de suas escolhas. Ademais, inúmeras dependências derivam de situações radicalmente incertas, não sendo passíveis de securitização por meio de técnicas de risco, como desastres ambientais, desapropriações, conflitos, crises financeiras, doenças, entre outras. Com informação incompleta não é possível atribuir probabilidades, sendo impossível formar um fundo de proteção minimamente realista. Por fim, os mercados, mesmo se funcionassem apenas na lógica de exaurir os potenciais ganhos das trocas, não produzem um efeito neutro, mas, ao contrário, tendem a reforçar as desigualdades de partida.

É importante considerar ainda que, em um país tão desigual como o Brasil, as possibilidades de recorrer ao mercado para proteção mesmo diante destes "riscos calculados" são infinitamente menores para mulheres e negros. Além disso, para as mulheres que cuidam do "outro" (idosos, filhos, doentes, pessoas com deficiência), a proteção pessoal não dá conta de tudo. Muitas vezes elas precisarão sair do mercado para cuidar de outras pessoas e esse risco é ainda menos passível de cálculo probabilístico.

Desta feita, devolver os sujeitos a uma suposta natureza pré-estatal – das famílias e dos mercados – é menos uma premissa que tem esteio na experiência humana concreta, e mais uma *reivindicação normativa* da razão neoliberal que guia as políticas de austeridade. Tal razão vem sendo gestada desde os anos 1970 e vige hoje em todo o globo.[9] Mas ela não é apenas uma racionalidade; ela produz realidades muito concretas. No nível dos sujeitos, a "verdade" que se impõe é menos a do interesse próprio, como na razão liberal, e mais a do sacrifício (Brown, 2015, p. 84): responsabilização individual, autoinvestimento, autossuficiência; ser empresário de si mesmo, empreendedor; nunca depender, nunca envelhecer, prender-se ao "trabalho perpétuo" (Castro, 2016).

No âmbito das relações de gênero, Wendy Brown (2015) arrisca duas consequências possíveis e que poderiam ocorrer concomitantemente. Em primeiro lugar, haveria um recrudescimento da divisão sexual do trabalho, ou seja, um reforço das desigualdades na responsabilização do cuidado.

> Dito de outra forma, a "responsabilização" em um contexto de privatização dos bens públicos penaliza apenas as mulheres uma vez que elas permanecem desproporcionalmente responsáveis por aqueles que não podem ser responsáveis por si mesmos. Nesse sentido, o "familismo" é um requisito essencial, e não uma característica incidental do modelo neoliberal de privatização dos bens e serviços públicos[10] (Brown, 2015, p. 105).

9. Ver Dardot e Laval (2016) e Boltanski e Chiapello (2018) para duas densas exegeses da razão neoliberal e seus impactos sobre os modos de governo e os sujeitos contemporâneos.
10. Do original: "*put another way, 'responsabilization' in the context of privatizing public goods uniquely penalizes women to the extent that they remain disproportionately responsible for those who cannot be responsible for themselves. In this respect, familialism is an essential requirement, rather than an incidental feature of the neoliberal privatization of public goods and services*".

Em segundo lugar, não é apenas que a desigualdade de gênero voltaria a ser entendida como uma consequência das escolhas individuais de homens e mulheres, ou seja, um resultado cujo responsável foi apenas o sujeito e ninguém mais. No marco das "preferências", certas mulheres serão "mulheres de negócios", outras "donas de casa", o que derivaria da simples metafísica do desejo. No entanto, se o pressuposto é de que só existe o *homo oeconomicus*, livre, responsável, calculista e autônomo, restaria não explicada a suposta "escolha individual" por ganhar a mulher menos que um homem, mesmo tendo maior qualificação, ou por acumular-se no trabalho parcial, ganhar menor massa salarial e ainda carregar maior carga de trabalho no cômputo total. Essa inconsistência levaria a expelir de vez a mulher para a "natureza", no sentido de explicar sua subalternidade a partir de habilidades/inabilidades inatas, com base em seu sexo.

Assim, uma das consequências da vigência de um modelo neoliberal de sociedade e de Estado, por meio da austeridade, seria o apagamento de narrativas, conceitos e categorias construídas para entender a subalternidade das mulheres como fenômeno social e não como diferença sexual. O risco é de obliterarem-se termos e entendimentos construídos a partir das contribuições e perspectivas de décadas de feminismo, como divisão sexual do trabalho, dupla jornada, trabalho reprodutivo, trabalho não remunerado, assédio sexual e, logicamente, o próprio conceito de "gênero".

Em suma, com base nas experiências internacionais, podem-se enunciar algumas grandes tendências das políticas de austeridade adotadas pelo Brasil no que tange às relações de gênero: *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".

3 FATOS RELEVANTES

3.1 Gênero, "ideologia de gênero" e o movimento Escola Sem Partido

Em 2017, polêmicas de ordem moral associadas a questões de gênero e sexualidade ganharam destaque nacional. Em setembro de 2017, a mostra Queermuseu – Cartografias da Diferença na Arte Brasileira, em cartaz em Porto Alegre, foi cancelada após protestos compartilhados nas redes sociais. As manifestações acusavam a exposição de "blasfêmia", "imoralidade", "apologia à zoofilia", entre outros. A mesma exposição iria para o Museu de Arte do Rio em outubro de 2017, contudo foi cancelada após veto do então prefeito do Rio de Janeiro. Após nove meses, a exposição Queermuseu finalmente conseguiu estrear na cidade, na Escola de Artes Visuais (EAV) do Parque Lage. A abertura da exposição só foi possível graças à iniciativa individual do diretor da EAV que lançou e coordenou uma campanha de financiamento coletivo para a mostra. Em meados de setembro

de 2017, outra exposição, desta vez no Museu de Arte Moderna (MAM) de São Paulo, foi alvo de acusações de pedofilia e erotização precoce, após divulgação de vídeo em que uma criança – orientada pela sua mãe – interage na *performance* de um artista homem que estava deitado nu no chão do museu.

À época, muitos políticos manifestaram-se contra as exposições, acusando de "canalhas" os responsáveis pelas *performances* e de "crime" as exposições. Tais acusações ganharam grande repercussão por meio da divulgação em redes sociais e alcançaram um grande público que também passou a se manifestar tanto apoiando as exposições quanto se juntando às críticas e aos ataques realizados. Estas polêmicas influenciaram a decisão da direção do Museu de Arte de São Paulo (Masp) de vetar, pela primeira vez em setenta anos de história, a presença de menores de 18 anos no espaço de uma outra mostra que abordava o tema da sexualidade, mesmo que acompanhados de pais ou responsáveis. A exposição Histórias da Sexualidade continha obras de artistas como Pablo Picasso, Edgard Degas e Paul Gauguin. Em novembro de 2017, o Ministério Público Federal (MPF) emitiu nota orientando que a classificação da exposição fosse indicativa e deixasse de ser restritiva, permitindo a visitação de menores de idade, desde que acompanhados.

No mesmo período, a filósofa estadunidense Judith Butler veio ao Brasil para seminário internacional organizado em conjunto pela Universidade de São Paulo (USP) e pela Universidade da Califórnia em Berkeley, instituição americana onde Butler leciona. O seminário, intitulado Os Fins da Democracia (The Ends Of Democracy),[11] debateria o enfraquecimento das democracias liberais, o autoritarismo, o populismo e os ataques à democracia na contemporaneidade. No lado de fora, manifestantes queimaram uma boneca caracterizada como bruxa e com o rosto de Butler. Carregavam cartazes com dizeres como: Butler, vá para o inferno; Xô Judith; + Família, - Butler; Menino nasce menino; Não à ideologia de gênero; e Meus filhos, minhas regras. Os manifestantes eram contrários aos argumentos expostos pela autora em obras como *Gender Trouble* (Butler, 2003) e *Bodies That Matter* (Butler, 1993),[12] em que ela questiona binarismos, aborda o caráter performático do gênero e seus significados políticos.

Além do ato em São Paulo, manifestantes e adeptos das ideias do Movimento Escola Sem Partido (Mesp) criaram petição *on-line*, assinada por mais de 370 mil pessoas,[13] pedindo o cancelamento da palestra de Butler. O manifesto informava que a "nação brasileira" negava a "ideologia de gênero", e que iniciativas que abordam igualdade e identidade de gênero, orientação sexual e sexualidade foram vetadas do Plano Nacional de Educação (PNE) e de diversos planos municipais. Segundo o texto, os livros de Butler "querem nos fazer crer que a identidade é variável e

11. Ver: <https://bit.ly/33ZJB3C>.
12. A introdução da obra está traduzida e encontra-se disponível na obra *O Corpo Educado* (Louro, 2001).
13. Ver: <https://www.citizengo.org/pt-br/fm/108060-cancelamento-da-palestra-judith-butler-no-sesc-pompeia>.

fruto da cultura. A ciência e, acima de tudo, a realidade nos mostram o contrário (...). Zelamos pelas nossas crianças e pelo futuro do nosso Brasil".

Criado em 2004, o Mesp tinha inicialmente o objetivo de combater a suposta "doutrinação marxista" realizada nas instituições de ensino brasileiras em todos os seus níveis (Miguel, 2016).[14] Porém, no final da década de 2000, o movimento uniu forças com as bancadas religiosas do Congresso Nacional no combate à "ideologia de gênero", transferindo boa parte de seus esforços para preocupações aparentemente mais morais do que "políticas" (Miguel, 2016). Apesar de temas como empoderamento das mulheres e igualdade de gênero estarem presentes em diversas políticas governamentais e na agenda de acordos internacionais adotados pelo país,[15] é sobre o conteúdo ministrado nas escolas que acontece a principal disputa em relação ao termo gênero e, em especial, quanto à expressão ideologia de gênero. De acordo com Miguel (2016), atualmente o principal alvo do Mesp é a reflexão crítica e discussões sobre gênero e sexualidade no espaço escolar, estigmatizadas como "ideologia de gênero", assim como a retirada do termo "gênero" de documentos oficiais.

Os ataques à disseminação de uma suposta "ideologia de gênero" no âmbito escolar tratam fundamentalmente da defesa da supremacia da família sobre as escolas, resumida no lema "meus filhos, minhas regras" adotado pelo Mesp, tal como apresenta Miguel (2016). Entre as preocupações daqueles que defendem que as escolas não devem transmitir em sala de aula valores – no caso de gênero, valores morais que estejam em desacordo com o que acreditam as famílias – estão questões como a sexualidade das crianças e a orientação sexual de jovens e adultos, mas também os papéis e comportamentos adequados para homens e mulheres em sociedade. Neste contexto, o combate à "ideologia de gênero" corresponderia ao combate a uma doutrinação que busca a "dissolução da moral sexual convencional", a desordem social e o fim da família tradicional. Estes objetivos se expressariam na tentativa de impor às crianças, no espaço da escola, comportamentos sexuais desviantes do padrão hegemônico, estimulando a diversidade sexual, a promiscuidade e a erotização precoce, bem como negando a essência que caracterizaria e definiria o masculino e o feminino (tal como disposto no texto de diversas proposições legislativas apresentadas no período, como se poderá ver na seção 3 deste capítulo). Ainda que não exista fundamentação teórica sobre a categoria "ideologia de gênero" ou evidências empíricas sobre sua implementação nas políticas públicas de educação (ou quaisquer outras), o termo ganhou força e entrou na agenda pública, tendo sido decisivo durante o processo eleitoral de 2018.

14. Luis Felipe Miguel contextualiza o surgimento e as principais demandas e conquistas do Mesp no artigo *Da "doutrinação marxista" à "ideologia de gênero" – Escola Sem Partido e as leis da mordaça no Parlamento brasileiro*, publicado na *Revista Direito e Práxis*.

15. A *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, o exemplo mais recente, é um documento proposto pela Organização das Nações Unidas (ONU) e adotado por todos os Estados-membros, incluindo o Brasil. Nele estão presentes objetivos relacionados direta ou indiretamente à temática de gênero.

De fato, este debate ganhou corpo na sociedade quando, em 2011, entra em cena a polêmica em relação ao material Escola sem homofobia, encomendado pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados ao Ministério da Educação (MEC). O material foi elaborado por organizações não governamentais (ONGs) especializadas, em conformidade com o programa Brasil sem Homofobia – Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra LGBT e Promoção da Cidadania Homossexual, lançado em 2004 pelo governo federal, que tinha como um de seus objetivos "elaborar diretrizes que orientam o sistema de ensino na implementação de ações que comprovem o respeito ao cidadão e à não discriminação por orientação sexual".[16] Composto por peças impressas e audiovisuais, o *kit* recebeu parecer técnico favorável do Conselho Federal de Psicologia e foi aprovado e recomendado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e pelo Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (UNAIDS).[17] Porém, após intensa pressão de parlamentares religiosos, a então presidenta Dilma Rousseff suspendeu a produção e distribuição do material, nomeado pejorativamente pela oposição de *kit gay*.

Em abril de 2014, o Mesp ganhou uma importante batalha. A Comissão Especial que analisava o PNE[18] retirou a diretriz que propunha a promoção da igualdade racial, de gênero e de orientação sexual do PNE[19] e baniu os termos *gênero* e *orientação sexual* do documento. Em 2015, pressionados pelas bancadas religiosas, deputados de diversas Unidades da Federação (UFs) retiraram dos planos estaduais e municipais de educação estes termos.[20] Em dezembro de 2017, foi homologada a Base Nacional Comum Curricular (BNCC)[21] para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. O Conselho Nacional de Educação (CNE) modificou os pontos sugeridos pelo MEC e excluiu da BNCC os termos *gênero* e *orientação sexual*. Na *Minuta de parecer e projeto de resolução* que trata da BNCC,[22] a justificativa para a retirada dos termos é que "a temática 'gênero' foi objeto de muitas controvérsias durante os debates públicos da BNCC" e que os debates sobre a temática deveriam ser aprofundados antes da inclusão no documento.

Ao mesmo tempo, avançaram no Legislativo brasileiro PLs encabeçados por grupos religiosos, conservadores e "antigênero", que culminaram na instituição de uma comissão especial para discussão do PL nº 7.180/2014 – Escola Sem Partido, ao qual

16. Ver: <https://bit.ly/2t0YgyN>.
17. Ver Conselho Federal de Psicologia (2015) e UNESCO...(2011).
18. O PNE determina diretrizes, metas e estratégias que regem a política educacional no Brasil durante o período de dez anos.
19. Consultar o *Boletim de Políticas Sociais* n. 23, 2015.
20. Ver Britto e Reis (2015) e Bergamim Junior (2015).
21. A BNCC é um documento normativo de referência obrigatória para elaboração dos currículos e propostas pedagógicas de todas as redes de ensino no Brasil e suas respectivas instituições, públicas ou privadas. Em dezembro de 2017, foi homologada a versão final da BNCC para a Educação Infantil e Ensino Fundamental. Atualmente, a BNCC Ensino Médio encontra-se em discussão no CNE.
22. Disponível em Brasil (2017c).

foram apensados outros nove PLs de temáticas correlatas. A maior parte desses PLs[23] defende a "precedência de valores familiares sobre a educação escolar nos aspectos relacionados à educação moral, sexual e religiosa", como exposto no PL nº 7.180/2014. Quaisquer pensamentos que desnaturalizem os lugares ocupados tradicionalmente por mulheres e homens na nossa sociedade, que questionem os papéis de gênero estabelecidos e os vejam como construções históricas e culturais, e/ou que abordem as temáticas de identidade de gênero, orientação sexual e sexualidade humana não poderão ser trabalhados em sala de aula. No quadro 1, são apresentados os resumos dos projetos que tramitaram na Comissão Especial e que defendem o Escola Sem Partido.

QUADRO 1
PLs que tramitaram na Comissão Especial destinada a analisar o PL nº 7.180/2014, em defesa do projeto Escola Sem Partido

PL	Autoria	Ementa
7.180/2014	Erivelton Santana (PSC/BA)	Inclui entre os princípios do ensino o respeito às convicções do aluno, de seus pais ou responsáveis, dando precedência aos valores de ordem familiar sobre a educação escolar nos aspectos relacionados à educação moral, sexual e religiosa. Adapta a legislação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos[1] (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, ratificada pelo governo brasileiro.
7.181/2014	Erivelton Santana (PSC/BA)	Dispõe sobre a fixação de parâmetros curriculares nacionais em lei com vigência decenal.
867/2015	Izalci (PSDB-DF)	Inclui, entre as diretrizes e bases da educação nacional, o programa Escola Sem Partido.
1.859/2015	Alan Rick (PRB/AC)	Acrescenta Parágrafo único ao art. 3ª da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação).
5.487/2016	Professor Vitório Galli (PSC/MT)	Institui a proibição de orientação e distribuição de livros às escolas públicas pelo MEC que verse sobre orientação de diversidade sexual para crianças e adolescentes.
10.577/2018	Cabo Daciolo (Patriota/RJ)	Altera o art. 3º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para proibir a disseminação da ideologia de gênero nas escolas do Brasil.
10.659/2018	Delegado Waldir (PSL/GO)	Altera o art. 3º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para vedar a doutrinação política, moral, religiosa ou ideologia de gênero nas escolas.
8.933/2017	Pastor Eurico (PHS/PE)	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para dispor que o ensino sobre educação sexual somente será ministrado ao aluno mediante autorização dos pais ou responsáveis legais.
9.957/2018	Jhonatan de Jesus (PRB/RR)	Acrescenta artigo à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para coibir a doutrinação na escola.

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
Nota: [1] Segundo a justificativa apresentada para tramitação do PL, a proposta adapta a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 9.394/1996) à Convenção Americana dos Direitos Humanos, uma vez que, em seu art. 12, a convenção diz que "Os pais e, quando for o caso, os tutores, têm direito a que seus filhos e pupilos recebam a educação religiosa e moral que esteja de acordo com suas próprias convicções".
Obs.: PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira; PSC – Partido Social Cristão; PSL – Partido Social Liberal; PHS – Partido Humanista da Solidariedade (incorporado ao Podemos).

23. Tramita, na mesma comissão, o PL nº 6.005/2016, de autoria do deputado Jean Wyllys (PSOL/RJ), que institui o programa Escola Livre em contraposição ao Escola Sem Partido.

Desde julho de 2018, a Comissão Especial convocou doze reuniões para discussão e votação do parecer do relator. A oposição conseguiu adiar a tramitação da proposta ao apresentar requerimentos regimentais que precisavam ser votados antes do parecer. Contudo, apesar de o colegiado ser formado em sua maioria por parlamentares favoráveis ao projeto, muitos ligados à "bancada da bíblia", a comissão teve dificuldades para atingir o quórum mínimo para a votação. Grande parte dos deputados favoráveis ao projeto marcava presença e deixava o local, enquanto a oposição, formada por parlamentares críticos ao projeto, permanecia na comissão durante toda a reunião.

Em 11 de dezembro de 2018, o presidente da comissão especial, alegando agenda cheia dos parlamentares com a aproximação do recesso, o pedido feito pelos eleitos em 2018 para que o tema fosse discutido no ano seguinte e a falta de quórum nas reuniões, encerrou os trabalhos do colegiado sem que o parecer final do relator do projeto, deputado Flavinho (PSC-SP), fosse votado. Como não haveria mais reuniões da comissão antes do recesso parlamentar, os projetos sem parecer aprovado seriam automaticamente arquivados. O autor do projeto principal, ou dos que tramitam em conjunto, pode apresentar requerimento para desarquivá-lo na nova legislatura. Neste caso, a tramitação terá que recomeçar do início, com a criação de nova comissão para análise do projeto.[24]

O debate sobre gênero e sexualidade manteve-se presente e teve grande relevância, ao longo de 2018, em particular na corrida à Presidência da República. O projeto Brasil sem Homofobia voltou à tona, especialmente por ter sido instituído durante a gestão do candidato Fernando Haddad como ministro da Educação. O debate se deu novamente a partir da leitura, em especial defendida pelo então candidato à presidência, Jair Bolsonaro (PSL), de que o projeto teria por objetivo propagar a ideologia de gênero, estimular a sexualização das crianças e comportamentos homoafetivos, bem como confundi-las quanto ao seu pertencimento às categorias mulher e homem. Foi veiculada e repetida a notícia de que o *kit gay*, apelido pejorativo dado ao material do projeto Escola Sem Homofobia, incluía vídeos a serem apresentados para crianças de muito pouca idade com cenas de afeto protagonizadas por jovens casais homoafetivos. Em outubro de 2018, após o primeiro turno das eleições, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) determinou a suspensão de *links* de *sites* e redes sociais com a expressão *kit gay*, além de afirmar que o projeto Escola Sem Homofobia não foi executado pelo MEC e livros ou quaisquer outros materiais associados ao projeto nunca foram distribuídos em escolas públicas do país pelo governo. O TSE concluiu que a utilização dessas informações gera "desinformação no período eleitoral, com prejuízo ao debate político".[25]

Pode-se afirmar que as eleições de 2018 trouxeram ao debate público temas relacionados a sexualidade e gênero pautados a partir de perspectiva controladora e restritiva

24. Tal como dispõe o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, disponível em Câmara dos Deputados (1989).
25. Ver: <https://bit.ly/2RAeucp>.

dos comportamentos individuais.[26] Seja pela influência das bancadas religiosas, que vêm ganhando força e conseguindo eleger parlamentares, influenciar na eleição do Executivo nacional e dos estaduais e avançar com projetos políticos de sociedade baseados em visões teológicas da realidade, seja pelas redes sociais, capazes de conectar pessoas e disseminar informações (verdadeiras ou não) com extrema rapidez, o fato é que o embate entre temas morais mobilizou muito mais a população do que temas considerados "tradicionais" dentro do campo político, como a discussão de propostas para superar a crise econômica e diminuir a taxa de desemprego, ou a reforma da Previdência, por exemplo.[27] Neste contexto, muitos candidatos identificados com propostas conservadoras encontraram espaço e conseguiram se sobressair durante o processo eleitoral.

3.2 A mobilização das mulheres no processo eleitoral de 2018

O processo eleitoral de 2018 foi também marcado por uma forte mobilização política das mulheres. Em resposta ao cenário de crescente relevância das pautas morais e também às falas do então candidato Jair Bolsonaro – muitas delas falas antigas recuperadas no contexto da corrida eleitoral – sobre as mulheres, os negros e a população LGBT, uma intensa mobilização por meio das redes sociais pôde ser observada. O diferencial, neste caso, foi a culminância dessa mobilização em passeatas de mulheres em todo o país às vésperas das eleições. Em setembro de 2018, ocorreu o que muitos veículos de comunicação e movimentos sociais nomearam de "a maior manifestação de mulheres da história do Brasil",[28] que reuniu milhares de mulheres em 114 cidades brasileiras contra a candidatura de Jair Bolsonaro sob o mote "ele não".[29] As manifestações se expandiram para além dos direitos das mulheres, em direção à defesa dos direitos humanos e do respeito à diversidade. Apesar de marcadamente reunir manifestantes à esquerda e centro-esquerda no espectro político, houve adesão de setores mais conservadores, além de grande apoio de artistas conhecidos nacionalmente.[30]

Em resposta a esse movimento, mulheres que não se sentiam representadas pela agenda e que apoiavam a candidatura e as propostas de Bolsonaro também se mobilizaram pelas redes sociais. Defendendo a unificação de grupos de apoio ao candidato, a crítica ao feminismo e a criação e participação em atos favoráveis a Bolsonaro em todo o país, também ocuparam as ruas no mesmo dia do movimento

26. No final de 2018, após a aplicação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), a relevância do debate envolvendo questões de gênero foi novamente objeto de discussão no país. Na prova de 2018, havia textos que abordavam temas como orientação sexual, identidade de gênero e feminismo. Com a repercussão gerada pelo debate destas questões, o sigilo da prova foi ameaçado após pronunciamento em que o presidente eleito Jair Bolsonaro, naquele momento ainda não empossado, informou que passará a ter acesso ao exame antes de sua aplicação, com o intuito de impedir que "questões polêmicas" estejam presentes na avaliação. É preciso acompanhar como este tema se desdobrará na próxima edição do Enem, em finais de 2019, e como novas rotinas de segurança da prova e de ingerências externas no processo de elaboração das questões irão funcionar na prática.
27. Em 2016, movimento parecido aconteceu nas eleições americanas. Naquela disputa, os temas morais tiveram destaque e Donald Trump, com discurso extremamente nacionalista e beligerante, associado à direita radical, foi eleito presidente.
28. Ver Rossi, Dias Carneiro e Gragnani (2018).
29. Ver Protestos... (2018).
30. Ver Rossi, Dias Carneiro e Gragnani (2018).

"ele não", com demonstrações públicas a favor de Bolsonaro em cerca de quarenta cidades em dezesseis estados do país.[31]

Chama atenção, nos dois casos, a intensa mobilização de mulheres. Em um contexto eleitoral, trata-se de fenômeno inédito, confirmado pela também inédita cisão entre homens e mulheres na intenção de votos para presidente em 2018.[32] Em pesquisa Datafolha realizada às vésperas do segundo turno da eleição presidencial, enquanto 55% dos homens manifestaram intenção de voto em Jair Bolsonaro, entre as mulheres este percentual era de 41%, tecnicamente empatados com os 42% de intenção de voto em Fernando Haddad.[33]

A forte mobilização das mulheres no processo eleitoral de 2018, no entanto, parece dar continuidade ao movimento de tomada das ruas e de centralidade feminina nos debates políticos que têm se dado desde as jornadas de 2013 e, muito especialmente, desde 2015, quando as mulheres ocuparam espaços públicos para pedir a saída do então deputado Eduardo Cunha da presidência da Câmara dos Deputados.[34]

Em 2018, também se fortaleceu a mobilização de mulheres profissionais reunidas no grupo Mulheres do Brasil, criado pela empresária Luiza Trajano, que promove ações para incentivar a participação feminina na política. Em 2018, o grupo criou ferramentas para monitorar a aplicação de recursos por parte dos partidos nas candidaturas femininas e reuniu-se com os presidenciáveis para pautar questões de interesse das mulheres. O grupo, que reunia em 2018 cerca de 18 mil integrantes, diz-se político, mas apartidário, e aceita somente mulheres como integrantes.[35]

No início de outubro de 2018, o primeiro turno das eleições confirmou que as eleições presidenciais seriam decididas entre os candidatos Fernando Haddad e Jair Bolsonaro. Novos protestos foram convocados; os que reuniram mais pessoas aconteceram nos dias 20 e 21 de outubro.[36] Em 20 de outubro, manifestantes de quinze estados e do Distrito Federal foram às ruas contra a candidatura de Bolsonaro, contra "o fascismo, em defesa dos direitos humanos, da liberdade de expressão e a favor da democracia". No dia 21, em vinte estados e no Distrito Federal, manifestantes pró-Bolsonaro saíram às ruas para demonstrar seu apoio e protestar "contra o comunismo, contra o retorno do PT [Partido dos Trabalhadores] à presidência e em nome da pátria e da família".

Em 29 de outubro de 2018, Jair Bolsonaro venceu as eleições com 55% dos votos válidos, o que equivale a mais de 57 milhões de votos. Fernando Haddad

31. Ver Protestos... (2018).
32. Ver Homens... (2018).
33. Disponível em: <https://bit.ly/2RCvTRN>.
34. Para uma análise mais pormenorizada deste contexto, ver edição 25 deste periódico.
35. Ver Lima (2018).
36. Ver Manifestações... (2010).

ficou em segundo lugar, com 44% dos votos, escolhido por pouco mais de 47 milhões de pessoas.

3.3 Violência política contra as mulheres

De acordo com o Observatório da Violência Política em Minas Gerais, a violência política pode atingir toda a população e é definida como "qualquer ato de ameaça, intimidação, ofensa, agressão física, injúria ou ato de intolerância que ocorra em função da sua escolha eleitoral ou posição política".[37] A violência, um dos traços da sociedade brasileira, também esteve historicamente a serviço da dominação política no Brasil,[38] tendo sido majorada ao longo de 2018, com três graves casos, envolvendo atentados a dois então candidatos ao cargo de Presidente da República[39] e a execução da vereadora Marielle Franco (PSOL-RJ).[40]

Em 14 de março de 2018, após participar de uma roda de conversas, a parlamentar, sua assessora Fernanda Chaves e o motorista Anderson Pedro Gomes foram vítimas de atentado no centro do Rio de Janeiro. Um veículo parou ao lado do carro e criminosos abriram fogo contra Anderson e Marielle, que foi executada ao ser atingida por quatro tiros na região da cabeça e pescoço. Anderson Gomes recebeu três disparos nas costas e Fernanda Chaves, a única sobrevivente da execução, ficou ferida por estilhaços de balas. Nenhum objeto foi levado. Marielle Franco recebera mais de 46 mil votos nas eleições de 2016 do município do Rio de Janeiro, tornando-se a quinta vereadora mais votada do município naquele ano. Ela concentrava sua atuação política em temas como defesa dos Direitos Humanos, o combate ao racismo, à LGBTfobia e ao machismo e os impactos das políticas de segurança pública nas periferias.[41]

Após a execução de Marielle Franco, foram divulgadas informações falsas sobre a vida da parlamentar em diferentes redes sociais. As falsas notícias acusavam a vereadora de manter ligações com a facção Comando Vermelho, manter relações com traficantes de drogas e crime organizado, entre outras. A família da vereadora

37. Disponível em: <https://bit.ly/2Pv2pCK>.
38. Ver Borba e Nogueira (2018).
39. Trata-se aqui do ataque a balas à caravana do ex-presidente Lula em março de 2018, quando este ainda era pré-candidato à Presidência, e à facada sofrida pelo então candidato Jair Bolsonaro, em setembro de 2018, já no contexto da campanha eleitoral.
40. Entre 2015 e 2016, foram assassinados treze políticos no estado do Rio de Janeiro. Até agosto de 2018, apenas três destas mortes haviam sido esclarecidas pela Polícia. A esse respeito, ver Heringer (2018).
41. Em fevereiro de 2018, foi submetida ao Congresso Nacional e decretada pelo governo federal intervenção na área de segurança pública no estado do Rio de Janeiro, "com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública". Foi nomeado como interventor federal o general do Exército Walter Braga Netto, que possuía permissão para gerir a segurança pública no Rio de Janeiro. A vereadora havia se posicionado contra a intervenção militar e era relatora da Comissão de Representação de Acompanhamento da Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro, criada com o objetivo de acompanhar a intervenção federal. Uma das propostas de Marielle Franco era que denúncias da sociedade civil fossem incorporadas aos relatórios apresentados pela comissão. Em 10 de março de 2018, Marielle havia divulgado denúncias realizadas por moradores de episódios de violência e assassinatos. Em dezembro de 2018, após o fim da intervenção, a Comissão teve seus trabalhos encerrados.

acionou a Justiça, que obrigou o Facebook a revelar os dados dos responsáveis pelas postagens e a retirar do ar *posts* e páginas contendo mentiras sobre Marielle Franco.[42] Em julho de 2018, a diretora executiva da Anistia Internacional no Brasil afirmou que o assassinato da vereadora "demonstra a ineficácia, incompetência e falta de vontade das instituições do Sistema de Justiça Criminal brasileiro em resolver o caso".[43]

Quase um ano após o assassinato de Marielle Franco e Anderson Gomes, a investigação conduzida pela Delegacia de Homicídios e pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco), do Ministério Público Estadual, identificou como responsáveis pela execução do crime um sargento reformado da Polícia Militar e um ex-policial militar, que foram presos na sequência. Até o momento não se sabe, contudo, se houve mandantes e, neste caso, quais seriam os motivos para o assassinato da vereadora.

Um tipo mais específico de violência política é a violência eleitoral. Compreendendo-a como subcategoria da violência política, os pesquisadores Felipe Borba e Ary Nogueira definem a violência eleitoral como "qualquer ato de coerção, ameaça ou uso deliberado da força contra pessoas ou instituições, durante todo o processo eleitoral".[44] Segundo os autores,

> Há consenso de que a violência eleitoral tem como principal motivação influenciar o processo eleitoral e por essa razão pode ser usada nas três fases que caracterizam o ciclo eleitoral: a fase pré-eleitoral, o dia da eleição e os dias seguintes entre a proclamação dos resultados e a posse dos eleitos (Borba e Nogueira, 2018, p. 4).

Nessas eleições, mulheres de diferentes legendas e também de movimentos sociais sofreram ataques relacionados à sua atuação política e/ou com o objetivo de influenciar o resultado eleitoral. Talíria Petrone (PSOL-RJ), então candidata a deputada federal, foi ameaçada por policial militar fardado no primeiro dia da corrida eleitoral quando se deslocava para atividades de campanha.[45] Caso semelhante ocorreu com a então candidata a deputada estadual Tayná Sena (PT-RJ), que registrou boletim de ocorrência na 54ª Delegacia de Polícia de Belford Roxo contra segurança de um candidato adversário, que fazia campanha no mesmo local. Segundo a ex-candidata, o segurança retirou o microfone de sua mão e a agrediu, além de tê-la ameaçada de morte.[46]

A deputada federal e atual liderança do governo no Congresso Joice Hasselmann (PSL-SP) mudou de endereço durante a campanha eleitoral e afirmou que pessoas armadas

42. O então deputado federal Alberto Fraga, do Democratras do Distrito Federal (DEM-DF), ganhou destaque nacional ao compartilhar mensagem contendo calúnia contra Marielle Franco. O deputado sofreu representação, que pedia cassação do mandato, no Conselho de Ética da casa por quebra de decoro parlamentar. O processo foi arquivado em maio de 2018.
43. Ver: <https://bit.ly/2P7B2zx>.
44. Ver: <https://bit.ly/2RDLBfy>.
45. O policial, que não estava identificado, apreendeu panfletos e sacou a arma, apontando-a para civis que estavam no local. Ver: <https://glo.bo/2rws99L>.
46. Ver: <https://glo.bo/2P6j5S2>.

haviam invadido sua residência, obrigando-a a sair de sua própria casa e se esconder durante vinte dias em uma clínica médica.[47] Em novembro de 2018, Hasselmann recebeu um pacote com uma cabeça de porco, uma peruca loira e um bilhete com ameaças de morte. O caso está sendo investigado pela Polícia Civil de São Paulo.

Durante a campanha, a senadora eleita Soraya Thronicke (PSL-MS) utilizou colete à prova de balas durante comícios e carreatas e andava acompanhada de seguranças armados. Thronicke relatou ter sido ameaçada de morte pelo seu primeiro suplente, Rodolfo Oliveira Nogueira.[48] Outra política que recebeu ameaças de morte durante a campanha foi a candidata à vice-presidência Manuela D'Ávila (Partido Comunista do Brasil – PCdoB), que entrou com ação no TSE pedindo que a Polícia Federal atuasse para garantir sua segurança.[49] Além das ameaças, Manuela D'Ávila foi vítima de dezenas de notícias falsas durante a campanha. Após o primeiro turno, o TSE determinou que o Facebook retirasse do ar 33 *links* e que o YouTube removesse dois vídeos que continham mensagens difamatórias contra a candidata.

Vale destacar que a violência se estendeu não apenas às candidatas, mas também a outras mulheres cuja atuação política vinha produzindo repercussões importantes no processo eleitoral de 2018. Algumas mulheres criaram grupos em redes sociais para reunir manifestantes contrárias a um dos candidatos à Presidência. Pouco tempo depois de o grupo ter sido criado, os celulares das administradoras foram *hackeados* e suas redes sociais invadidas. Foram criadas postagens com conteúdo ofensivo e as administradoras sofreram ameaças de exposição de seus dados caso a página no Facebook não fosse excluída.[50,51]

3.4 As mulheres nas eleições de 2018

Falar sobre atuação política e eleições é também falar sobre a ocupação dos espaços públicos, especialmente no Brasil, onde o "fazer política" permanece majoritariamente masculino. Apesar de a sociedade brasileira ser profundamente heterogênea, formada por grupos que possuem as mais diversas percepções da realidade, essa diferença não se traduz nos representantes que são escolhidos por meio do voto.

De acordo com a organização Inter-Parliamentary Union, em 2018, a baixa representação feminina no Brasil faz com que, em um universo de 190 países, o Brasil ocupe o 131º lugar no *ranking* mundial de mulheres no Parlamento.[52] Números como esses revelam que "o 'mundo da política' não é um dado *a priori*, mas precisa ser investigado e definido a partir das formulações e dos comportamentos de atores sociais e de

47. Ver: <https://bit.ly/2E4DhNH>.
48. Ver: <https://bit.ly/38qC815>.
49. O pedido de proteção foi arquivado pelo ministro do TSE Jorge Mussi. Ver: <https://glo.bo/2LHedjZ>.
50. Ver: <https://bit.ly/2Yzjqjb>.
51. Após os ataques, a rede social retirou a página do ar, que foi restaurada e devolvida às administradoras.
52. O país ocupa a 167ª posição no *ranking* das mulheres com cargos ministeriais.

contextos particulares" (Kuschnir, 2007), e nos ajudam a perceber a desproporção entre gêneros na atuação política e a sub-representação feminina no Poder Legislativo federal.

Acerca da baixa atuação política das mulheres, Biroli (2018) lembra que "a história do espaço público e das instituições políticas modernas é a história de acomodação do ideal de universalidade à exclusão e à marginalização das mulheres e de outros grupos sociais subalternizados". Sobre este aspecto, é oportuno citar:

> O debate contemporâneo sobre a participação política das mulheres tem como ponto de partida o diagnóstico de que o direito ao voto e o direito a disputar eleições, conquistados na maior parte do mundo entre as primeiras décadas do século XX e meados do mesmo século, não redundaram em condições igualitárias de participação (Biroli, 2018, p. 171).

O período compreendido entre 2016 e 2018 foi marcado pela crise econômica, pelas investigações conduzidas pela Operação Lava-Jato e pelo aprofundamento da crise política que tomou conta do país após as eleições de 2014, em que Dilma Rousseff venceu com vantagem de pouco mais de 3% dos votos válidos (ou 3,5 milhões de votos). Após o resultado, a oposição pediu ao TSE auditoria sobre o sistema de votação, em especial a apuração do segundo turno das eleições presidenciais, com o intuito de verificar a lisura do resultado eleitoral.[53] Na petição protocolada ao tribunal, o PSDB alegou desconfiança quanto à infalibilidade da urna eletrônica, levantou denúncias compartilhadas nas redes sociais e pediu a cassação da chapa vencedora, requerendo a posse de Aécio Neves como presidente.[54] Em dezembro de 2015, o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha,[55] autorizou abertura de processo que culminou com *impeachment* contra a presidenta Dilma Rousseff sob alegação de que a presidenta teria cometido crime de responsabilidade com as "pedaladas fiscais".[56]

Assim que assumiu a Presidência da República interinamente, Michel Temer empossou 23 novos ministros, todos homens, o que tornou seu governo o primeiro do período democrático pós-Constituição de 1988 a não ter nenhuma ministra de Estado em sua composição. Na época, o Índice Global de Desigualdade de Gênero do Fórum Econômico Mundial calculou que a ausência de mulheres no comando de ministérios levaria o Brasil a despencar 22 posições no *ranking* de igualdade de gênero, além de se tornar um dos seis países, em um *ranking* de 145, onde não havia mulheres ministras.[57]

Após críticas no âmbito da sociedade civil, em junho do mesmo ano, algumas mulheres entraram no governo em secretarias que, anteriormente, tinham o *status*

53. Em 2015, documento independente elaborado pela área jurídica do PSDB concluiu que não houve fraude no processo eleitoral de 2014 e, entre outras sugestões, pediu o retorno do voto impresso.
54. Em junho de 2017, a ação foi julgada e o TSE absolveu da acusação, por 4 votos a 3, a chapa vencedora.
55. A relação entre Eduardo Cunha e o governo de Dilma Roussef tornou-se publicamente conflituosa a partir de 2013, apesar de o deputado pertencer ao maior partido da base aliada. O ápice aconteceu com a abertura do processo de *impeachment* em 2015.
56. Sobre o *impeachment*, consultar o n. 25 do *Boletim de Políticas Sociais*, disponível em: <https://bit.ly/38oBCQV>.
57. Ver: <https://bbc.in/2E6Pfq0>.

de ministério: Fátima Pelaes, na Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM); Flávia Piovesan, na Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça; e Luislinda Valois, na Secretaria de Promoção da Igualdade Racial.[58] Pouco tempo depois, em setembro de 2016, Michel Temer nomeou advogada-geral da União a servidora do órgão Grace Maria Fernandes Mendonça, que se tornou a primeira mulher a assumir como titular o cargo. Nesse sentido, pode-se considerar que a pressão social para uma equipe mais paritária, em relação à representação feminina, pode ter contribuído para essas escolhas.

Matos e Paradis (2014) chamam de "despatriarcalização do Estado brasileiro" a criação e implementação de políticas públicas, historicamente reivindicadas por diferentes movimentos e organizações feministas, que atendam a demandas específicas das mulheres. As autoras ressaltam que essa movimentação é protagonizada e orquestrada por mulheres na busca por "reconhecimento enquanto sujeitos sociais e políticos" (Matos e Paradis, 2014, p. 68), visto que, na nossa sociedade, prevalecem relações de gênero que submetem as mulheres a relações de poder hierárquicas que privilegiam homens.

Peixoto, Goulart e Silva (2016, p. 126) dão continuidade à discussão ao analisarem que o acesso das mulheres à esfera pública é sustentado pela prerrogativa de negação de cidadania às mulheres. Para os autores, essa negação está intrinsecamente ligada a estereótipos de gênero que caracterizam as mulheres como "sujeitos passivos, vinculados à esfera privada e desprovidos de requisitos para interferir na esfera pública". No Brasil, o marco definitivo para se pensar a inclusão das mulheres na política foi o sistema de cotas para candidaturas de mulheres nas chapas partidárias, instituído em 1995.

O PL da então deputada Marta Suplicy, subscrito por outras trinta parlamentares, propunha que, no mínimo, 30% das vagas de candidaturas partidárias em todos os níveis fossem preenchidas por mulheres. A incorporação, na Lei das Eleições (Lei nº 9.100/1995), da reserva de, no mínimo, 20% das vagas de cada partido ou coligação para mulheres candidatas foi consequência direta dessa proposta. Matos e Paradis (2014) afirmam que essa legislação foi um grande marco para a participação das mulheres na vida política do país, uma vez que os partidos passaram a fazer campanhas de filiação para atrair candidatas, além de incluírem em seus discursos preocupações com demandas historicamente femininas. Dois anos depois, a Lei nº 9.504/1997 ordenou que cada partido ou coligação reservasse o mínimo de 30% das candidaturas para cada sexo. Em 2009, para garantir maior efetividade, a previsão de reserva de vagas é substituída pela determinação de que os partidos políticos preencham o mínimo de 30% e o máximo de 70% das candidaturas para cada sexo, conforme a Lei nº 12.034, de modo a evitar que as cotas fossem enviadas em branco.

58. Em comparação, Dilma Rousseff nomeou dezoito ministras em pouco mais de cinco anos na presidência, o que lhe garantiu o título de governo com o maior número de mulheres da história do Brasil.

Em março de 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR). Esta ADI questionava o art. 9º da Minirreforma Eleitoral de 2015, que estabelecia a reserva de, no mínimo, 5% e, no máximo, 15% dos recursos do Fundo Partidário para financiamento das campanhas eleitorais de mulheres pelos partidos políticos.[59] Para a PGR, o limite máximo de 15% resultaria em mais desigualdade de gênero dentro dos partidos, e o limite deveria ser proporcional ao percentual mínimo de candidaturas definidos por lei. No julgamento da ADI nº 5.617, o STF decidiu que o financiamento de campanhas eleitorais das candidatas mulheres com recursos do Fundo Partidário deve ser proporcional e respeitar o patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres, como previsto em lei.

Após a decisão referente à ADI nº 5.617, um grupo formado por oito senadoras e seis deputadas federais[60] formulou consulta ao TSE, indagando se o tempo de rádio e TV das campanhas femininas e a parcela de financiamento destinada às campanhas das mulheres deveriam seguir a proporção mínima de 30% estabelecida pela Lei das Eleições. A corte respondeu positivamente à consulta realizada pelas parlamentares e decidiu ainda que, caso haja mais de 30% de candidatas, a distribuição do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita e o repasse do Fundo Eleitoral devem ocorrer na mesma proporção.[61]

Em pesquisa sobre eleição e inclusão de mulheres na política, Gomes (2016) afirma que, a despeito dos diferentes discursos acerca das chamadas "pautas femininas", "no cotidiano partidário, mas especialmente em época de campanha, partidos de diferentes ideologias não oferecem maior apoio às candidatas de forma a avançar a inclusão das mulheres na política com mais mulheres eleitas" (Gomes, 2016, p. 50). É oportuno citar:

> Enquanto a esquerda apresenta uma pequena preponderância na abertura de espaços partidários e no conhecimento sobre as causas da sub-representação feminina, seu apoio às mulheres em tempos de campanha não difere dos outros campos ideológicos, apesar da aparente presença de mulheres nos cargos dirigentes do partido, afirmada pelas entrevistadas, ou esforços para aumentar a presença das mulheres nesses cargos na forma de cotas internas (Gomes, 2016, p. 50).

A Lei Eleitoral prevê cotas e recursos destinados às parlamentares mulheres, mas não prevê a punição aos partidos que descumprirem as regras. O TSE, contudo, já consolidou jurisprudência no sentido de que o preenchimento das vagas para as mulheres é obrigatório e que, na "impossibilidade de registro de candidaturas

59. Ver: <https://bit.ly/2PANQxi>.
60. Ver: <https://bit.ly/2PvjQTv>.
61. Ver: <https://bit.ly/2LE3SFK>.

femininas no percentual mínimo de 30%, o partido ou coligação deve reduzir o número de candidatos do sexo masculino para se adequar às cotas de gênero".[62]

Alguns partidos e coligações, no entanto, conseguem burlar esta determinação legal utilizando-se das chamadas "candidatas laranjas".[63] Essas mulheres têm candidaturas inscritas no processo eleitoral, com ou sem o seu consentimento, com o intuito tão somente de que se preencha a cota mínima de 30%, conforme previsto na legislação. Segundo levantamento estatístico realizado pelo TSE em 2016, dos 16.131 candidatos que não receberam sequer um voto, 14.413 (ou 89,3% do total) eram mulheres.[64] O TSE informou que, em caso de fraudes, em especial relacionadas à tentativa de se utilizar de estratégias para parecer se adequar à legislação, como a utilização de candidaturas de "laranjas", o Ministério Público Eleitoral (MPE) pode relatar irregularidades ajuizadas em ações que serão julgadas pela Justiça Eleitoral.[65] As punições neste caso dependem dos entendimentos dos juízes de cada processo, quer em relação à comprovação da existência da fraude em si, quer em relação à aplicação de penalidades, como a impugnação das listas de todo o partido/coligação ou da candidatura da candidata envolvida (muitas vezes, sem sequer ter conhecimento) na fraude.

Contudo, decisões recentes puniram fraudes no preenchimento das cotas de vagas para mulheres. Nestes casos, todo o partido e seus respectivos candidatos podem sofrer punição e, em última instância, ter os votos zerados e os diplomas cassados pelo TSE. Em agosto de 2017, por exemplo, o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo cassou o registro de 22 candidatos a vereador pela mesma coligação por fraude no preenchimento das vagas destinadas a mulheres. O caso aconteceu no município de Santa Rosa do Viterbo, localizado a 300 km da capital, e, entre os 22 candidatos, puniu dois vereadores que foram eleitos em 2016.[66]

Esse tipo de fraude contra o sistema eleitoral produz mais desigualdade, pois as mulheres disputam por cargos políticos nas eleições sem a efetiva igualdade de chances, aumenta a já imensa disparidade de gênero presente no sistema político e contribui para a baixa representatividade política. Sobre esse aspecto, Peixoto, Goulart e Silva (2016, p. 126) lembram que "a representação das mulheres está condicionada ao fator de exclusão do público" que exclui as mulheres "da condição de sujeito ativo, de cidadãs".

62. Ver: <https://bit.ly/2t4v6Pi>.
63. Reportagem da revista *AzMina*, em parceria com a publicação *The Intercept Brasil*, sobre mulheres candidatas traz que, após consultado, o TSE informou que "a alteração mais recente na legislação é de 2015 e não incluiu punição às legendas que descumprirem a norma, apenas buscou saídas para incentivar as candidaturas femininas", e ainda que, "em caso de fraude, cabe ao Ministério Público Eleitoral ajuizar ações, apontando as irregularidades que serão julgadas caso a caso pela Justiça Eleitoral". Disponível em: <https://bit.ly/2E3oTVV>.
64. Ver: <https://bit.ly/2PAOAm4>.
65. Ver: <https://bit.ly/2P92ahv>.
66. Ver: <https://bit.ly/2E2SYou> e <https://bit.ly/2t4te9f>.

A sub-representação de alguns grupos no sistema político revela que a democracia por si só não garante a representação da pluralidade presente em nossa sociedade, de forma que a exclusão sistemática desses grupos expõe o caráter hierarquizado da democracia (Biroli, 2018). Tal desigualdade na representação expressa questões de tal forma estruturantes da sociedade brasileira que mesmo as iniciativas de alteração no sistema político não são capazes de produzir resultados expressivos. As mulheres – e os negros – continuam sub-representados na política institucional, ocupando espaços muito mais limitados do que o peso que possuem na população brasileira.

No Poder Executivo, por exemplo, apenas uma mulher conseguiu se eleger em 2014 como governadora: Suely Campos, do Progressistas (PP), eleita em Roraima. Em 2018, não houve mudanças consideráveis neste cenário: entre as 186 pessoas candidatas aos executivos estaduais, menos de trinta eram mulheres. Dessas, apenas uma conseguiu se tornar governadora: a senadora Fátima Bezerra (PT), eleita para o governo do Rio Grande do Norte. Nesse cenário, o Brasil ainda está distante da chamada "democracia paritária", um "modelo político no qual a paridade e a igualdade substantiva se constituem como elementos fundantes do Estado inclusivo e paritário" (ONU, 2018).[67]

3.4.1 As eleições para a Câmara dos Deputados

As eleições de 2018, contudo, trouxeram resultados importantes no caso da Câmara dos Deputados. Pela primeira vez desde a redemocratização, a proporção de mulheres eleitas rompeu a barreira dos 10%: em 2018, foram eleitas 77 mulheres, o que corresponde a 15% do total de deputados federais eleitos. Apenas Amazonas, Maranhão e Sergipe não elegeram nenhuma mulher para deputada federal. A deputada mais idosa eleita é Luiza Erundina (PSOL-SP), que aos 83 anos vai para o seu sexto mandato consecutivo. A mais nova é a deputada Luiza Canziani, do Partido Trabalhista Brasileiro do Paraná (PTB/PR), que irá ocupar seu primeiro cargo eletivo aos 22 anos. A tabela 1 informa a composição, por UF, da bancada feminina na Câmara dos Deputados.

TABELA 1
Número e proporção de deputadas federais eleitas para a legislatura 2019-2022 – Brasil e UFs

UF	Total de vagas	Número de mulheres eleitas	Mulheres eleitas (%)
Acre	8	4	50,0
Alagoas	9	1	11,1
Amapá	8	3	37,5
Amazonas	8	0	0
Bahia	39	3	7,7
Ceará	22	1	4,5
Distrito Federal	8	5	62,5

(Continua)

67. Ver: <https://bit.ly/2PxOb3R>.

(Continuação)

UF	Total de vagas	Número de mulheres eleitas	Mulheres eleitas (%)
Espírito Santo	10	3	30,0
Goiás	17	2	11,8
Maranhão	18	0	0
Mato Grosso	8	1	12,5
Mato Grosso do Sul	8	2	25,0
Minas Gerais	53	4	7,5
Pará	17	1	5,9
Paraíba	12	1	8,3
Paraná	30	5	16,7
Pernambuco	25	1	4,0
Piauí	10	4	40,0
Rio de Janeiro	46	10	21,7
Rio Grande do Norte	8	1	12,5
Rio Grande do Sul	31	3	9,7
Rondônia	8	3	37,5
Roraima	8	2	25,0
Santa Catarina	16	4	25,0
São Paulo	70	11	15,7
Sergipe	8	0	0
Tocantins	8	2	25,0

Elaboração: Disoc/Ipea.

O estado que, em termos absolutos, mais elegeu mulheres deputadas foi São Paulo. Das setenta vagas da bancada, onze foram ocupadas por mulheres, o que representa 15,7% das cadeiras. Proporcionalmente, contudo, é o Distrito Federal o que contará com a maior bancada feminina na Câmara. As mulheres ocuparão 62,5% do total de oito cadeiras destinadas ao Distrito Federal. Em seguida está o Acre, estado em que as mulheres ocuparão metade das vagas. Os estados do Amapá, do Espírito Santo, do Piauí e de Roraima tiveram de 30% a 40% de suas vagas na Câmara Federal ocupadas por mulheres. Embora nessas UFs o número de representantes mulheres seja superior à média nacional, em dezoito estados brasileiros as mulheres ocupam 25% ou menos do total de vagas da Câmara dos Deputados reservadas aos estados, conforme a tabela 1.

Além do aumento de 50% no número de deputadas eleitas, nessas eleições houve outros avanços em direção à representatividade na Câmara dos Deputados. Diminuiu o número de deputados brancos e dois deputados que se autodeclararam amarelos foram eleitos. O número de deputados que se declaram negros saltou de 93 para 113 em 2018, assim como o número de deputadas negras, que passou de dez para treze. Trinta e seis anos após Mário Juruna, do Partido Democrático Trabalhista do Rio de Janeiro (PDT-RJ), ter sido eleito deputado, teremos outra representante indígena: Joênia Wapichana (Rede-RR) é a primeira mulher indígena eleita deputada federal.

Em março de 2018, uma decisão do TSE promoveu avanço para se alcançar a diversidade no Parlamento. O tribunal autorizou candidatos transgêneros a utilizar o nome social nas urnas e a atualizar sua identidade de gênero no Cadastro Eleitoral. Como consequência, houve 52 candidaturas trans nas eleições 2018.[68] Dessas, três conseguiram se eleger. Erica Malunguinho (PSOL-SP) é a primeira pessoa transexual eleita para o cargo de deputada estadual. A proposta de mandato coletivo ajudou a eleger as outras duas deputadas estaduais trans: Erika Hilton (PSOL-SP), da Bancada Ativista, e Robeyoncé Lima (PSOL-PE), do grupo Juntas. Esta é a primeira vez que mandatos coletivos conquistam vagas nos legislativos estaduais. Neste modelo, um dos nomes é registrado e detém o mandato perante a Justiça Eleitoral. O restante da bancada é registrado como assessor parlamentar. O parlamentar que encabeça a chapa se compromete a dividir o salário em partes iguais com todos que compõem a chapa e a consultar os demais membros do mandato sobre as proposições legislativas, sendo uma espécie de "porta-voz" do grupo.

Nas eleições para as câmaras legislativas estaduais, São Paulo se destacou por eleger a deputada mais votada da história do país: Janaina Paschoal (PSL) obteve mais de 2 milhões de votos na disputa para o Legislativo estadual. Contudo, apenas 15% das mulheres candidatas foram eleitas para o Legislativo estadual paulista e passaram a ocupar 18 das 94 vagas disponíveis na Assembleia Legislativa de São Paulo (Alesp). A média nacional de mulheres eleitas para assembleias legislativas estaduais também é de 15% do total de vagas. O Amapá é a exceção e tornou-se o único estado a alcançar o mínimo de 30% de mulheres deputadas estaduais. Além do Amapá, Pará, Pernambuco, Roraima, Sergipe e Tocantins, estados das regiões Norte e Nordeste do país, foram os únicos que conseguiram eleger mulheres para ocupar ao menos 20% das cadeiras em suas assembleias legislativas.

3.4.2 As eleições para o Senado Federal

As eleições para o Senado trouxeram resultados bem menos animadores. Das treze senadoras que compunham a bancada feminina em 2018, oito encerraram o mandato em 31 de janeiro de 2019.[69] Entre as cinco senadoras com mandato até 2022, apenas quatro seguem no Congresso, uma vez que Fátima Bezerra (PT/RN) foi eleita governadora nas eleições de 2018 – a única mulher a assumir um Executivo estadual neste processo eleitoral – e assumirá o executivo do Rio Grande do Norte a partir de 1º de janeiro. Com mandato até 2023, o primeiro suplente da senadora assumirá a vaga.

68. Uma candidata concorreu ao Senado, dezessete concorreram ao cargo de deputada federal, 33 disputaram as eleições estaduais e duas concorreram para deputada distrital.

69. A senadora Ana Amélia (PP) foi candidata ao cargo de vice-presidenta na chapa encabeçada pelo PSDB, que ficou em 4º lugar. As senadoras Gleisi Hoffmann (PT) e Lídice da Mata, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), se elegeram para a Câmara dos Deputados. Por sua vez, Marta Suplicy, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), divulgou nota, em agosto de 2018, renunciando à vida político-parlamentar, desfiliando-se de seu partido e desistindo da reeleição ao Senado. A senadora Regina Souza (PT) foi eleita vice-governadora no Piauí. Já Ângela Portela (PDT), Lúcia Vânia (PSDB) e Vanessa Grazziotin (PCdoB) tentaram reeleição, todas sem sucesso.

O número de candidatas ao Senado cresceu se compararmos com as duas últimas eleições para o cargo. Nas eleições de 2010, 36 mulheres se candidataram, e em 2014 concorreram ao cargo 35 mulheres.[70] Nas eleições de 2018, quando dois terços do Senado foram renovados, 352 pessoas realizaram o pedido de registro de candidatura para concorrerem ao Senado,[71] das quais 62 são mulheres, de acordo com os dados disponíveis na página do TSE.[72]

Apesar do crescimento de candidaturas de mulheres em 2018, apenas sete foram eleitas senadoras,[73] o que equivale a 26% do total de senadores eleitos. Contabilizadas as novas representantes e a saída das que não se reelegeram, caiu para onze o número de senadoras que, eleitas, estarão exercendo seus mandatos a partir de 2019. Com a vitória de Gladson Cameli para governador do Acre, a primeira suplente Mailza Gomes assumirá o restante do mandato. A partir de 2019, portanto, o Brasil terá doze das 81 vagas do Senado ocupadas por mulheres, aproximadamente a mesma proporção de mulheres na Câmara dos Deputados (15%). O quadro 2 informa a composição da bancada feminina no Senado após as eleições de 2018.

QUADRO 2
Senadoras no exercício do mandato parlamentar (jan./2019)

Parlamentar	Partido	UF	Mandato
Kátia Abreu	PDT	TO	2015-2023
Mailza Gomes	PP	AC	2015-2023
Maria do Carmo	DEM	SE	2015-2023
Rose de Freitas	PMDB	ES	2015-2023
Simone Tebet	PMDB	MS	2015-2023
Daniella Ribeiro	PP	PB	2019-2027
Dra. Zenaide Maia	PHS	RN	2019-2027
Eliziane Gama	PPS	MA	2019-2027
Juíza Selma Arruda	PSL	MT	2019-2027
Leila do Vôlei	PSB	DF	2019-2027
Mara Gabrilli	PSDB	SP	2019-2027
Soraya Thronicke	PSL	MS	2019-2027

Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: PMDB (atualmente, MDB); PPS – Partido Popular Socialista (atualmente, Cidadania).

70. Foram eleitas, em 2014, Fátima Bezerra (RN), Kátia Abreu (TO), Maria do Carmo (SE), Rose de Freitas (ES) e Simone Tebet (MS). Em 1o de janeiro de 2015, a bancada feminina no Senado ganhou mais uma representante: Regina Sousa assumiu o restante do mandato de Wellington Dias, eleito governador do estado do Piauí.
71. Ver: <https://bit.ly/2REmFEo>.
72. Os estados com o maior número de candidaturas foram São Paulo e Rio Grande do Sul, com seis e cinco candidaturas femininas, respectivamente. Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte registraram quatro candidaturas de mulheres e Amapá, Distrito Federal, Goiás e Santa Catarina contaram com três candidatas. Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Piauí e Roraima tiveram duas candidaturas, enquanto Alagoas, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rondônia e Sergipe tiveram uma candidata inscrita. Os estados do Acre, Bahia e Tocantins não tiveram nenhuma mulher se candidatando ao cargo.
73. Foram eleitas para a 56ª legislatura as políticas Leila do Vôlei (DF), Eliziane Gama (MA), Juíza Selma Arruda (MT), Soraya Thronicke (MS), Daniella Ribeiro (PB), Dra. Zenaide Maia (RN) e Mara Gabrilli (SP).

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 24/2015,[74] apresentada pela então senadora Marta Suplicy, poderia melhorar essa realidade. O texto propõe alterar o art. 46 da CF/1988 para destinar, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para cada sexo. A PEC nº 24/2015 foi assinada por 33 parlamentares e encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) ainda em 2015. A proposição estava aguardando designação de relator desde abril de 2017 e foi arquivada em 2018 com o fim da legislatura, conforme prevê o *caput* do art. 332 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Além de a presença quantitativa de mulheres nestes espaços ser insuficiente, as parlamentares eleitas ainda enfrentam muitos desafios na profissão. Para alcançar a efetiva igualdade entre homens e mulheres no Parlamento, é importante que mulheres consigam ocupar posições estratégicas nestes espaços, por exemplo, presidindo comissões parlamentares de destaque ou atuando na relatoria de projetos, os quais são fundamentais para o bom andamento das atividades parlamentares. Enquanto o sistema político brasileiro privilegiar a homogeneidade de seus representantes, os partidos incentivarem a atuação individual de seus políticos e o debate público não priorizar a discussão sobre mulheres na política, estas permanecerão sub-representadas na vida política.

4 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

Analisaremos, nesta seção, algumas políticas e programas desenvolvidos no âmbito do governo federal que, direta ou indiretamente, produzem resultados na vida das mulheres brasileiras. Inicialmente serão discutidas a atuação da SNPM, ao longo dos anos de 2016 e 2017, e os desafios que têm se apresentado para a manutenção das políticas direcionadas especificamente às mulheres rurais. Na sequência, apresenta-se uma análise sobre a redução e, em alguns casos, desestruturação de políticas públicas que são de extrema importância para transformar a injusta divisão sexual do trabalho, a exemplo das políticas de educação infantil que, no último PNE, tinham o objetivo de alcançar uma cobertura de 50% das crianças de 0 a 3 anos frequentando creches públicas ou privadas até 2020, e não logrou superar 30% em 2016. Não obstante, duas novas iniciativas do governo federal merecem destaque por terem sido elencadas como estratégicas e centrais para a atuação do breve governo Temer junto às famílias e mulheres: o programa Criança Feliz, do Ministério do Desenvolvimento Social (Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016), e o programa Rede Brasil Mulher (Decreto nº 9.223, de 6 de dezembro de 2017), da SNPM. Esta seção procura entender, portanto, não apenas as razões pelas quais políticas clássicas de atuação do Estado, como de educação infantil, foram paralisadas no biênio 2017-2018, mas também por que são aquelas as novas frentes abertas pelo mesmo governo que promulgou a austeridade e a desregulamentação do mercado de trabalho.

74. Ver: <https://bit.ly/2PzPC1A>.

4.1 A atuação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM) no biênio 2017-2018

Desde 2001, quando foi criada no âmbito do governo federal a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim), a responsabilidade por articular, promover e fomentar o desenvolvimento de políticas públicas para as mulheres passou a se concentrar em uma única instância da burocracia estatal, conferindo (ou pretendendo conferir), de alguma forma, unidade e harmonia de princípios às ações desenvolvidas. A construção dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (o primeiro lançado em 2004 e o último em 2013), a partir das diretrizes emanadas das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, materializaram esta pretensão, estando neles contidos os princípios das políticas a serem desenvolvidas, os acordos e os compromissos firmados entre os diversos órgãos sob a coordenação da então Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). A existência de um comitê que reunia periodicamente todos os órgãos executores da política oferecia espaço para que as informações circulassem entre os diferentes ministérios e secretarias, bem como para que articulações fossem criadas ou reforçadas no intuito de ampliar e aprimorar as políticas para as mulheres.

Evidente que a função de coordenação e fomento da política, assim como a sua posterior implementação, não se dão apenas pela boa vontade ou interesse dos gestores, sendo necessária e imprescindível a articulação política entre os dirigentes das pastas envolvidas. Neste sentido, importa não apenas a existência de uma burocracia responsável pela gestão intragovernamental das políticas para as mulheres, mas também o seu *status* na administração pública federal. De 2001 a 2015, o caminho percorrido por esta burocracia foi de ampliação de sua relevância institucional, tendo saído de uma secretaria situada no âmbito do Ministério da Justiça (Sedim) para uma nova organização independente, dotada de *status* ministerial e vinculada diretamente à Presidência da República (SPM). Não por acaso foi justamente neste período que as iniciativas desenvolvidas para as mulheres floresceram e que o tema se espalhou por toda a Esplanada – e também por governos subnacionais –, envolvendo diversos atores, levando a um conjunto diversificado de ações – ainda que muito limitadas – e a um debate inédito sobre a relevância do tema no escopo das políticas públicas, inclusive entre aquelas desenvolvidas tradicionalmente a partir de uma perspectiva universal e cega a gênero.

Em 2015, contudo, a estrutura sobre a qual as políticas para as mulheres foram construídas e implementadas começa a dar sinais de estremecimento, evidenciando toda a sua fragilidade e vulnerabilidade. É neste ano, ainda no governo Dilma, que a SPM perde seu *status* ministerial e retorna à mesma posição do início da década de 2000, passando a ser uma secretaria no âmbito do amplo e recém-instituído Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos. Como já discutido no número anterior deste periódico, este movimento indicou a perda de relevância, prioridade e espaço político na agenda governamental de então,

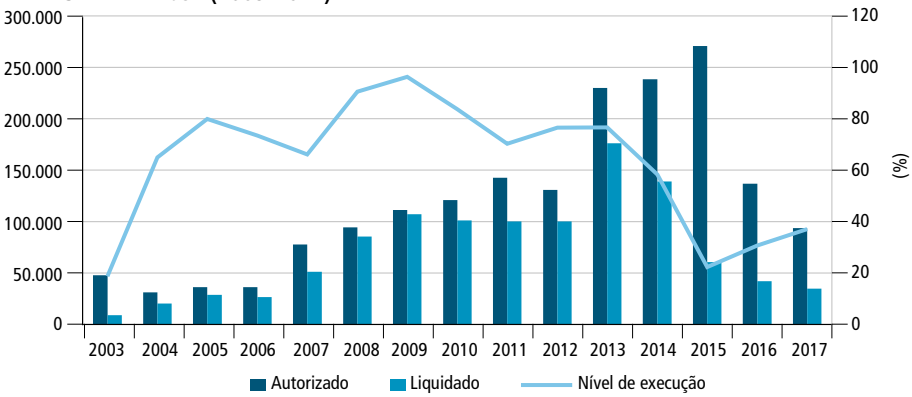
criando, ademais, um sem número de dificuldades burocráticas envolvidas na fusão de tantas e tão diversas estruturas administrativas.

Tal movimento ganhou ainda mais força após o afastamento de Dilma Rousseff e a condução de seu vice, Michel Temer, ao posto de presidente da República, em maio de 2016, ainda durante o processo de *impeachment* instaurado no Congresso Nacional. Logo nos primeiros meses do novo governo, a SPM foi transferida para o então Ministério da Justiça e Cidadania, mantendo-se como uma de suas secretarias internas. Menos de um ano depois, em fevereiro de 2017, a secretaria – que passou a se chamar Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres – migrou para o Ministério dos Direitos Humanos, por meio da Medida Provisória (MP) nº 768/2017 e nove meses depois foi novamente realocada, passando a compor a Secretaria de Governo, da Presidência da República. Finalmente, em junho de 2018, a SNPM sofreu sua quarta mudança administrativa nos dois anos da gestão Temer, voltando a se vincular ao Ministério dos Direitos Humanos, onde se mantinha até o momento de elaboração deste texto. Há, no entanto, expectativas de novas modificações para o ano de 2019, quando uma nova gestão assumirá a Presidência da República sob promessas de enxugamento da máquina pública, redução no número de ministérios e mudanças na direção das políticas para este grupo específico.

As diversas mudanças na vinculação administrativa da SNPM, cujas justificativas nunca foram claramente apresentadas, impactaram o desenvolvimento de ações e programas para as mulheres em diferentes níveis. É certo, de início, que apenas este movimento já foi capaz de evidenciar o quanto o tema perdeu prestígio e relevância na agenda pública federal, o que repercutiu nos âmbitos estaduais e municipais, com a redução do *status* institucional ou, em alguns casos, com a extinção de organismos de políticas para as mulheres nos executivos locais. Se os desafios à formulação, coordenação e implementação de uma política nacional para as mulheres já eram muitos e de grande tamanho quando a secretaria possuía *status* ministerial, orçamento crescente e retaguarda política para atuar, estes são ainda mais significativos em um contexto que é exatamente inverso. Não apenas a SPM perde relevância institucional neste período, como seu orçamento se reduz de forma significativa. Como se pode ver pelo gráfico 1, o orçamento da SPM cresce continuamente desde 2004, chegando em 2015 ao maior valor de sua história: quase R$ 271 milhões. A partir de 2016, porém, o orçamento autorizado para que a secretaria possa desenvolver suas ações diminui de forma expressiva, caindo praticamente para a metade entre um ano e outro. Em 2017, alcança reduzidos R$ 93,7 milhões, patamar semelhante àquele encontrado quase dez anos antes, em 2008. Esta redução tão significativa responde não apenas à nova vinculação administrativa da SPM, mas também à assunção de uma nova gestão que traz outras prioridades de governo, adota diretrizes de trabalho mais conservadoras no que se refere aos direitos das mulheres e à promoção da igualdade de gênero e, ao final, manteve viva a secretaria apenas como uma instituição burocrática

(de baixo nível hierárquico), mas não a sustentou enquanto coordenadora, executora ou fomentadora de políticas públicas para as mulheres.

GRÁFICO 1
Orçamento autorizado, liquidado e nível de execução dos programas finalísticos da SNPM – Brasil (2003-2017)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN).
Elaboração das autoras.
Obs.: Valores deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) médio de 2017.

Mas a questão não é apenas o reduzido orçamento da SNPM. Desde 2014, a capacidade de executar o orçamento autorizado vem também se reduzindo, tendo alcançado apenas 22% em 2015, o menor percentual desde 2004, no governo Lula, quando a SPM ganhou *status* ministerial. Ainda que seja possível perceber um aumento no nível de execução da secretaria a partir de 2016, este não passa de 37%, em 2017, indicando dificuldades muito expressivas para a concretização das políticas e compromissos firmados. De fato, do total de quase R$ 35 milhões liquidados no ano, 83% foram gastos apenas com a manutenção da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180. Se por um lado esta elevada proporção expressa um maior investimento no serviço (entre 2012 e 2017 o valor liquidado com a central aumentou quase três vezes), por outro também indica quão pouco a SNPM tem se dedicado a outras políticas menos institucionais e cujo gasto é mais discricionário.[75] Se mais de três quartos dos valores liquidados pela secretaria se direcionam à central, sobra muito pouco para ser direcionado às demais ações, incluindo-se aí o apoio aos organismos locais de políticas para as mulheres e de participação social, o atendimento às mulheres em situação de violência (financiamento dos tradicionais serviços da rede de atendimento ou das Casas da Mulher Brasileira) e o apoio a projetos, ou sua execução direta, nas áreas da autonomia econômica, da educação inclusiva e não sexista e da participação feminina nas esferas de poder e decisão, áreas para as quais, tradicionalmente, a secretaria direcionou recursos.

75. O funcionamento da Central é garantido por meio de procedimento licitatório e contratação de empresa para prestação de serviços em períodos plurianuais. Nesse sentido, o pagamento desta ação é vinculado ao cumprimento do contrato.

A baixa execução dos últimos anos está também relacionada à instabilidade institucional da pasta e suas constantes idas e vindas pelo espaço da Esplanada, levando a processos de trabalho mais lentos e frágeis. A cada uma dessas mudanças correspondem novos processos administrativos, novas possibilidades de composição das equipes, novos tempos de atuação. Nestes últimos dois anos, a secretaria não perdeu apenas orçamento e prestígio político e institucional, mas perdeu funções comissionadas e teve extinta sua área de celebração de convênios – quando da migração para a Secretaria de Governo –, o que resultou em redução expressiva de sua força de trabalho e sobrecarga para aqueles que permaneceram na pasta. Estar vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos ou à Presidência da República, portanto, não importa somente em termos de *status* para articulação da política, mas também em relação aos procedimentos e às normas burocráticas, às gestões orçamentárias e logísticas, às possibilidades de cessão e manutenção de equipes, aos cargos disponíveis, entre outras questões de natureza administrativa e de pessoal.

O resultado mais imediato destes entraves é a dificuldade de manter em pleno funcionamento as ações e políticas implementadas pela secretaria. Existe, contudo, um elemento adicional a ser considerado neste contexto e que diz respeito às rupturas políticas e simbólicas que se deram após a instalação do governo Temer, em 2016, quando o objetivo era não apenas se desvincular dos governos anteriores do PT, mas também de algumas pautas polêmicas e mais liberais – em termos de costumes – como a agenda das políticas para as mulheres. Cabe mencionar que, em maio de 2016, mesmo mês em que a presidenta Dilma Rousseff foi afastada para que o processo de *impeachment* pudesse ser conduzido, estava sendo realizada, em Brasília, a IV Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, processo que reuniu milhares de mulheres em suas etapas preparatórias nos estados e municípios e também na etapa nacional. Entre os objetivos da conferência, estava a revisão do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) vigente à época e que trazia não apenas um amplo conjunto de políticas pactuadas entre os diversos órgãos setoriais, mas também as diretrizes e os princípios que deveriam nortear a atuação nesta área. Todos os ciclos de conferências para as mulheres realizados anteriormente resultaram em novos planos nacionais, lançados em 2004, 2008 e 2013. A IV conferência, porém, não teve desdobramentos, o relatório final produzido nunca foi publicado,[76] não houve revisão (ou atualização) do plano[77] e diversas ações ali previstas – já enfraquecidas pela segunda gestão Dilma – foram descontinuadas.

76. Ainda que a sua publicação tenha sido elencada como uma das competências da Comissão Organizadora da Conferência, tal como disposto na Portaria SPM nº 63, de 29 de abril de 2015, que estabelece o Regimento Interno da Conferência Nacional. Isso significa, portanto, que a responsabilidade da SPM pela 4ª CNPM não se encerra com a sua realização, mas inclui a publicação dos seus resultados em relatório a ser elaborado pela Comissão Organizadora composta pela SPM e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Disponível em: <https://bit.ly/2sZCLyc>.
77. A IV Conferência, diferentemente das anteriores, não tinha como objetivo construir um novo PNPM, mas avaliar as dificuldades e desafios para a implementação das políticas apresentadas no PNPM vigente, de modo a revisá-lo e aprimorá-lo. Os eixos da conferência, neste contexto, foram: i) contribuição dos conselhos dos direitos da mulher e dos movimentos feministas e de mulheres para a efetivação da igualdade de direitos e oportunidades para as mulheres, em sua diversidade e especificidades: avanços e desafios; ii) estruturas institucionais e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres nos âmbitos municipal, estadual e federal: avanços e desafios; iii) sistema político com participação das mulheres e igualdade: recomendações; e iv) Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres: subsídios e recomendações.

Diante deste cenário pouco favorável, o que se observou ao longo do biênio 2017-2018 foi uma significativa involução das políticas para as mulheres e/ou uma paralisia daquilo que vinha sendo feito. As rupturas com as iniciativas e processos que vinham sendo conduzidos até então levaram à extinção, na prática, do PNPM e de seu Comitê de Articulação e Monitoramento, tornando carentes de coordenação e integração as ações governamentais desenvolvidas a partir de então nos mais diversos órgãos da administração pública federal. Se não há linha norteadora para as ações, se não existe mais um plano plurianual (PPA) que oriente a intervenção do governo federal na área, se não existem recursos suficientes, se não existe espaço e capital político para articulação e fomento de políticas, inevitavelmente estes seriam os frutos colhidos. O relatório de gestão da SNPM do ano de 2017 mostra que, à exceção da ação orçamentária da Central de Atendimento à Mulher, as demais ações apresentaram execução física pífia, tal como pode ser visto na tabela 2. A ação *Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres*, por exemplo, que previu o apoio a 4,3 mil iniciativas ao longo do ano de 2017, apoiou apenas 27 iniciativas, uma execução que não alcança 1% da meta inicial. O mesmo pode ser visto na ação *Atendimento às mulheres em situação de violência*, cujo objetivo é apoiar os serviços que compõem a rede de atendimento às mulheres e que, em 2017, teve execução física de 2%, apoiando apenas cinco serviços, diante de uma meta inicial de 226 serviços.

TABELA 2
Execução orçamentária e física do programa finalístico da SNPM – Brasil (2017)
(Em %)

Programa e ações finalísticos	Execução orçamentária	Execução física
Políticas para as mulheres: promoção da igualdade e enfrentamento à violência	37,1	-
Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres nas regiões de fronteira seca	-	33,3
Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres	6,9	0,6
Atendimento às mulheres em situação de violência	26,7	2,2
Publicidade de utilidade pública	-	-
Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180	79,5	27,7
Incentivo a políticas de autonomia das mulheres	10,4	3,8

Fontes: Siafi/STN e Relatório de gestão SNPM.

Importante considerar que a rede de atendimento às mulheres em situação de violência, composta por todos os serviços – especializados ou não –, tem sido, ao longo dos últimos quinze anos, a principal estratégia do governo federal, em parceria com as esferas subnacionais, para fazer o Estado chegar às mulheres e assegurar a cada uma delas um atendimento humanizado, integral e eficiente. A estratégia adotada pela SPM para ampliação da rede tem sido, ao longo dos

anos, a descentralização de recursos aos entes federados via lançamento de editais para apoio a projetos que financiam a construção ou aparelhamento de serviços de atendimento, cuja implementação deve estar em estreita articulação com as diretrizes das políticas e programas de âmbito nacional, operacionalizando-os na ponta.[78] Ao longo de 2017 e 2018, porém, esta prática não encontrou espaço no governo federal. Enquanto em 2017 não houve abertura de qualquer edital, nem mesmo para projetos relacionados à ampliação ou ao fortalecimento dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, em 2018 foi aberto edital para apoio a projetos de governos subnacionais ou organizações sem fins lucrativos relacionados ao tema da violência contra as mulheres,[79] mas, até dezembro de 2018, a SNPM não havia formalizado os convênios para transferência de recursos. Com isso, a gestão Temer encerra-se sem que qualquer novo serviço tenha sido criado ou mesmo apoiado via descentralização de recursos para as esferas subnacionais. A construção e manutenção de uma rede de serviços ampla e capilarizada, que já havia sofrido o primeiro choque quando o foco dos esforços e dos recursos da SPM se direcionou ao Programa Mulher Viver sem Violência e à construção e aparelhamento das Casas da Mulher Brasileira, encontra-se ainda mais ameaçada neste novo contexto de desarticulação federativa, de falta de recursos financeiros e da inexistência de um marco que oriente de fato a implementação das ações de enfrentamento da violência contra as mulheres. Programas como o Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e o próprio Mulher, Viver sem Violência foram praticamente desconsiderados em seus compromissos e diretrizes, sendo "recrutados" quando convém ao discurso governamental.

As Casas da Mulher Brasileira constituem-se, neste contexto, em mais um elo a compor a Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência cuja implementação, diferentemente dos demais serviços, se dá de forma direta pela SPM no âmbito do programa Mulher Viver sem Violência, lançado em 2013.[80] As casas reúnem, em um mesmo espaço físico, diferentes serviços, ofertando um atendimento que se pretende integral, integrado e multidisciplinar. Devem compor a casa os serviços de acolhimento e triagem, apoio psicossocial, Delegacia Especializada de Atendimento às Mulheres, Juizados ou Varas de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, Promotoria Especializada do Ministério Público, Núcleo Especializado da Defensoria

78. Em 2017, a Rede era composta por 1.076 serviços, sendo 74 casas-abrigo, 497 Deams ou núcleos em delegacias comuns, 129 juizados e varas especializados, 39 núcleos especializados nas defensorias públicas, 92 promotorias especializadas ou núcleos de atendimento nos ministérios públicos, 241 centros de referência especializados e quatro casas da mulher brasileira. Dez anos antes, em 2007, a Rede era significativamente menor e existiam, por exemplo, somente 110 centros de referência, 63 casas-abrigo, 338 Deams/núcleos, 115 Juizados/varas e 24 núcleos nas defensorias. Ver Relatório de Gestão da SPM, para o ano de 2017; e Ipea (2010), para os dados de 2007.

79. Nas seguintes áreas: *i*) ampliação e fortalecimento dos serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência; *ii*) apoio às ações educativas e preventivas de enfrentamento à violência contra as mulheres; e *iii*) produção de estudos, pesquisas e formação no tema.

80. Para uma análise sobre o Programa Mulher, Viver sem Violência e, especificamente, sobre as Casas da Mulher Brasileira e as possíveis sobreposições com os demais serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência, ver a edição 23 deste periódico.

Pública, serviços de saúde, alojamento de passagem e serviços de promoção de autonomia econômica. O programa prevê, no PPA 2016-2019, a construção de Casas da Mulher Brasileira em 25 capitais. A implementação, contudo, tem se mostrado complexa e bastante lenta. Até finais de 2018, haviam sido inauguradas somente seis dessas casas, em Brasília, Campo Grande, Curitiba, São Luís, Boa Vista e Fortaleza, tendo sido estas duas últimas inauguradas nos últimos dias das gestões dos governos estaduais e federal, ainda que nos dois casos as casas já estivessem prontas há algum tempo.[81] A Casa de Brasília, por sua vez, foi interditada pela Defesa Civil em abril de 2018, mantendo-se assim até o fechamento deste texto, em função de risco de desabamento. Ou seja, as inaugurações que aconteceram tanto em 2017 quanto em 2018 são resultados de investimentos financeiros que ocorreram em anos anteriores. A tabela 2 mostra que, em 2017, por exemplo, não houve execução orçamentária para a construção de qualquer serviço, ou seja, não foram alocados recursos para a construção de novas Casas da Mulher, ainda que o orçamento autorizado para esta ação no PPA tenha sido da ordem de R$ 16 milhões. As casas inauguradas naquele ano, portanto, foram viabilizadas com orçamentos de anos anteriores.

É importante mencionar que, em meados de 2018, a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 foi integrada ao Disque 100, serviço ofertado pelo Ministério dos Direitos Humanos e que atendia, até então, a denúncias de violações de direitos humanos relacionadas a crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, população LGBT, população em situação de rua, aos casos de discriminação étnica ou racial, trabalho escravo, entre outros. A integração, que se deu no bojo do movimento de migração da SNPM da Secretaria de Governo para o Ministério dos Direitos Humanos (MDH), teria como objetivo, segundo o governo, aprimorar a articulação entre os dois serviços, garantindo maior agilidade e humanização no atendimento, uma vez que existiria uma alta taxa de encaminhamento de atendimentos de uma central para a outra. Segundo dados da SNPM, em 2017, a central realizou 1,2 milhão de atendimentos, sendo que cerca de 76 mil resultaram em encaminhamento para o Disque 100. No mesmo ano, o Disque 100 recebeu 3,3 mil denúncias de violência contra as mulheres, encaminhando-as para a Central 180. As taxas de encaminhamento para um e outro serviço não são, assim, tão expressivas, respondendo por apenas 6% no caso do fluxo Central-Disque 100.

Com isso, o Ligue 180, que sempre esteve sob a administração direta da SNPM, passou a se subordinar à Ouvidoria do MDH, ainda que a secretaria siga oficialmente sendo a responsável pela coordenação do serviço. Como a integração dos serviços é ainda muito recente, não é possível avaliar em que medida este

81. A Casa de Boa Vista foi inaugurada de forma popular em novembro de 2018 pelo movimento de mulheres da região, com a intenção de se pressionar o governo federal para a abertura da casa, que já estava pronta, mas fechada havia vários meses. A inauguração oficial se deu em dezembro de 2018, sob protesto dos servidores estaduais, que estavam há dois meses sem receber salários. A Casa de Fortaleza foi oficialmente inaugurada também em dezembro de 2018, mas já estava em funcionamento desde julho. Ver: <https://bit.ly/2RKkVcK> e <https://bit.ly/36swOsh>.

movimento favoreceu ou não a central. Os maiores riscos envolvidos referem-se à perda de ingerência da secretaria sobre os processos de capacitação das operadoras, sobre os protocolos e fluxos de atendimento e, em especial, sobre o referencial conceitual e teórico no qual a central tem se pautado desde seu início, o qual amplia a discussão da violência contra as mulheres para além do marco estrito dos direitos humanos que, em função de sua perspectiva abstrata e universalista, muitas vezes invisibiliza questões relevantes para a temática da violência de gênero.

Ainda no campo da violência contra as mulheres, a SNPM tem desenvolvido ou articulado algumas ações pontuais, cujos resultados são por ora limitados. Uma delas se refere aos Espaços da Mulher Brasileira, que se pretendem serviços de referência dentro dos consulados ou embaixadas brasileiras no exterior para atendimento das mulheres que estejam em condições precárias de trabalho, vivenciando situações de violência de gênero ou que tenham baixo acesso a informações de forma geral. O projeto-piloto – que não foi ampliado para se constituir em uma política de fato – foi implementado em 2017, no consulado-geral do Brasil em Boston. Por sua vez, a SNPM atuou junto ao Grupo Interministerial sobre o fluxo migratório de venezuelanos, tendo elaborado três cartilhas para serem distribuídas junto às mulheres venezuelanas, migrantes ou refugiadas em território nacional, sobre os temas da violência sexual, Lei Maria da Penha e Ligue 180.

No segundo semestre de 2017, a SNPM firmou parceria com o Ministério dos Esportes para desenvolver um projeto de defesa pessoal junto às mulheres. A ideia é enfrentar os elevados níveis de violência e a sensação de insegurança na rua que acomete a população feminina ensinando técnicas de defesa pessoal para, nas palavras da então secretária Fátima Pelaes, "que as mulheres possam caminhar com mais segurança, dentro de uma metodologia que trabalha a autoestima e o empoderamento". A iniciativa, que encontra correspondentes em nível local,[82] é questionável, especialmente em um contexto em que as políticas para as mulheres estão em retrocesso e encolhimento e em que os recursos de toda ordem para manutenção e funcionamento da rede de atendimento às mulheres em situação de violência são cada vez menos abundantes. Diante da desarticulação do Estado no enfrentamento da violência, direcionar às mulheres a responsabilidade por enfrentar e se defender de um agressor sem oferecer a elas uma retaguarda institucional pode, inclusive, ampliar os riscos e a vulnerabilidade enfrentados, uma vez que a maior parte das violências por elas sofridas é praticada por pessoas conhecidas. Dados do suplemento de vitimização conduzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2009, mostram que 70% das agressões físicas das quais a população feminina é vítima vinham de pessoas conhecidas e 43% ocorriam no âmbito da própria residência, valores que eram de 47% e 12%, respectivamente,

82. Como, por exemplo, em Nova Odessa/SP; ver: <https://glo.bo/2P7MMlx>. Como em Campos/RJ; ver: <https://glo.bo/2YC6ZDq>. E como no Distrito Federal; ver: <https://bit.ly/36nx9fO>.

para os homens. Ademais, é preciso conectar iniciativas como estas com propostas que devem ganhar corpo nos próximos anos e que ampliam de forma expressiva os riscos para as mulheres ao reagirem a uma agressão, como a liberação do porte ou da posse de armas de fogo.

Por fim, vale destacar o lançamento, em finais de 2017, da Rede Brasil Mulher, cujo objetivo é "estimular ações que promovam a igualdade entre mulheres e homens, de modo a proporcionar a dignidade e a autonomia da mulher e contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país" (Decreto Presidencial nº 9.223/2017). A rede, a ser composta por órgãos governamentais, empresariais e da sociedade civil, se propunha, originalmente, a estabelecer uma articulação entre as diferentes instituições públicas e privadas que, de alguma forma, desenvolviam (ou poderiam desenvolver) ações em prol da igualdade de gênero. Em seu desenho original, a rede não se constituiria em uma política em si mesma, mas apenas em uma estratégia para garantir visibilidade, fomentar a articulação entre parceiros e favorecer a implementação de ações e programas dos vários participantes, não se confundindo, assim, com o PNPM, ou a ele se sobrepondo. A partir do marco do PNPM, foram selecionados cinco eixos de atuação – saúde, educação, autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, enfrentamento e combate à violência contra a mulher, e fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão – que, ao fim, correspondem às áreas para as quais foram envidados esforços e recursos governamentais ao longo dos últimos quinze anos.

A adesão à rede deveria se dar mediante assinatura de acordo de cooperação, no qual estariam dispostas as ações, metas e compromissos das partes envolvidas sem, contudo, se prever qualquer tipo de repasse de recursos financeiros, dada a natureza de articulação a que a rede se propunha. Os instrumentos de governança que possibilitariam à rede sua implementação seriam, tal como disposto no decreto, os descritos a seguir.

1) Comitê Executivo – composto pela SNPM e pelos ministérios da Justiça, Educação, Cultura, Trabalho, Desenvolvimento Social e Saúde, com as missões de: *i*) elaborar e revisar o planejamento estratégico da rede; *ii*) criar os núcleos temáticos e comitês regionais previstos pelo decreto; *iii*) deliberar sobre os acordos de cooperação técnica a serem firmados com os órgãos setoriais; *iv*) monitorar e avaliar a implementação destes acordos; e *v*) consolidar os resultados em relatório semestral.

2) Núcleos temáticos – de caráter consultivo, um para cada eixo estratégico de atuação, com o objetivo de elaborar e revisar os planos de ação de cada eixo.

3) Comitês regionais – também em número de cinco, um para cada grande região brasileira, com o objetivo de favorecer a integração e articulação dos organismos de políticas para as mulheres dos executivos locais.

4) Comitê de Comunicação e Cultura – com o objetivo de estabelecer e executar as estratégias de comunicação da rede.

Ainda que originalmente a rede mantivesse sua independência em relação ao PNPM, constituindo-se mais em uma estratégia para garantir a implementação de ações que estivessem – ou pudessem estar – inscritas no Plano Nacional do que em uma alternativa a ele, ao longo do processo a proposta da rede acabou perdendo sua essência. Essa mudança materializou-se na própria promulgação do Decreto nº 9.223/2017, que trazia como objetivos da rede questões como "promover o acesso e a permanência de meninas, jovens e mulheres na educação de qualidade" (inciso I, art. 3º), "promover a melhoria das condições de vida e de saúde das mulheres" (inciso II, art. 3º), e "eliminar todas as formas de violência contra as mulheres" (inciso V, art. 3º). Ora, estes são objetivos suficientemente amplos para serem estabelecidos nos grandes planos e propostas de intervenções governamentais – e, mesmo assim, difíceis de serem alcançados em curto ou médio prazo –, e não para uma rede que se pretende um instrumento para implantação de tais planos e propostas. Ademais, o decreto define que poderão compor a rede os órgãos do Poder Executivo federal responsáveis pelas políticas dos cinco eixos temáticos e que as demais organizações (empresariais, da sociedade civil, internacionais ou de outros poderes) poderão apenas colaborar nesta estratégia, aproximando a composição da rede da composição do próprio PNPM e de seu Comitê de Articulação e Monitoramento. Por fim, em um contexto de quase completo vazio no campo das políticas para as mulheres, em que o PNPM foi ignorado pelo governo federal – inclusive pela própria SNPM –, não sendo atualizado ou revisto, não sendo considerado enquanto marco normativo e não tendo sua instância de monitoramento se reunido uma única vez desde 2015, não é de surpreender que uma proposta como a Rede Brasil Mulher acabe conflitando e ocupando o espaço do Plano Nacional. Parece haver, portanto, uma proposta de substituição do PNPM e de seu comitê – totalmente paralisados desde 2016 – pelos novos instrumentos propostos no âmbito da Rede Brasil Mulher, ainda que seu alcance, capacidade, objetivos e legitimidade social (conferida pelas conferências nacionais) sejam incomparáveis e incompatíveis.

Por mais contraditório que possa parecer, pode-se dizer que a Rede Brasil Mulher configura-se, em certa medida, em referendo à desresponsabilização do Estado, que, aliás, é a tônica do "modo de governo" sob o neoliberalismo.[83] Ou seja, trata-se de um arcabouço legal para criar uma rede de instituições privadas, públicas e ONGs que porventura já realizam atividades nos eixos eleitos de redução das desigualdades entre homens e mulheres, a fim de dar visibilidade pública, reconhecimento e promover a troca de experiências entre os associados. No entanto, não incentiva novas ações por meio de cofinanciamento ou renúncias estatais, e não tem orçamento para além das verbas administrativas de manutenção do *website* e dos poucos encontros da rede, que hoje conta com a participação de trinta

83. Ver Dardot e Laval (2016).

instituições. Para o tamanho do desafio colocado pelo PNPM e pela realidade da desigualdade, discriminação e violência de gênero no Brasil, parece-nos que esta estratégia implicará resultado, no mínimo, insuficiente.

No entanto, mesmo esta proposta da rede parece ter seguido o mesmo caminho das demais iniciativas conduzidas pela SNPM, qual seja, o de descontinuidade ou paralisia. Até março de 2018, pouco mais de trinta organizações haviam pactuado sua adesão, em especial organizações do mundo privado e aquelas que já desenvolviam alguma ação na área de gênero e/ou mulheres. Nenhum plano de ações, contudo, foi formalizado, pois o processo de implementação da rede acabou sendo interrompido em função das inúmeras mudanças institucionais e de condução da secretaria, especialmente a partir de meados do ano com a proximidade do período eleitoral. A interrupção de iniciativas no campo das políticas para as mulheres não se deu apenas em relação à rede, ao PNPM e ao programa Mulher, Viver sem Violência – tal como já mencionado aqui. Iniciativas antigas e aparentemente consolidadas, como o programa Pró-Equidade de Gênero e o prêmio Construindo a Igualdade de Gênero, que funcionaram de maneira ininterrupta desde meados dos anos 2000, também foram interrompidos, e as últimas edições, lançadas, respectivamente, em 2015 e 2016, não foram concluídas. As poucas iniciativas lançadas pela secretaria entre 2017 e 2018, como os Espaços da Mulher Brasileira e os cursos de defesa pessoal, não passaram de propostas-piloto. Nesse sentido, o biênio 2017-2018 foi, de fato, um período de retrocessos no campo das políticas para as mulheres, marcado pela inoperância do Estado e pela descontinuidade de ações e políticas até então desenvolvidas, que não foram substituídas por outras iniciativas.

Quase como que reconhecendo este quadro, nos últimos dias da gestão Temer, o Ministério dos Direitos Humanos, ao qual a SNPM estava vinculada, lançou o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres (Sinapom) e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica (PNaViD), por meio do Decreto nº 9.586, de 27 de novembro de 2018. O Sinapom – que tem como objetivo a ampliação e o fortalecimento das políticas desenvolvidas para as mulheres – dispõe sobre as competências de cada um dos entes federados na formulação e implementação de políticas públicas para mulheres, e estabelece, de forma importante, a competência da SNPM para atualizar e fortalecer o PNPM, bem como para convocar e realizar Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres com o intervalo máximo de quatro anos. As menções ao plano e à conferência são relevantes, na medida em que se constituem em um lastro normativo a sustentar as demandas sociais para que estes importantes instrumentos continuem orientando e subsidiando as ações governamentais no campo. Diante desta nova legislação, é de se esperar que o plano finalmente seja revisto e atualizado – ainda que não haja prazo para tanto –, e que uma nova conferência seja realizada até 2020 (já que a última teve lugar em 2016). O Sinapom, em suas primeiras formulações, previa a criação de um

Fundo Nacional de Políticas para as Mulheres, que reuniria recursos de diferentes origens para financiar as ações a serem desenvolvidas.[84] O sistema aprovado pelo decreto, contudo, não prevê a existência do fundo nem mesmo dispõe sobre outras formas de financiamento das políticas, constituindo-se, assim, em um conjunto de diretrizes e responsabilidades de nível político. Estas não necessariamente se concretizarão, especialmente ao se considerar o Novo Regime Fiscal estabelecido pela EC nº 95/2016 (também conhecida como teto de gastos), anteriormente mencionado, que limita os gastos no âmbito do governo federal e impacta, de forma direta e intensa, as despesas discricionárias do governo, em particular a partir do ano de 2018.[85]

O PNaViD, da mesma forma, apresenta os princípios, os objetivos e as diretrizes da estratégia de enfrentamento da violência contra as mulheres sem, no entanto, apontar suas fontes de financiamento. É importante destacar que o PNaViD não só não faz qualquer referência ao PNPM ou mesmo à Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, lançada em 2011 pelo governo federal,[86] como também não avança nos marcos já constituídos. Há, portanto, clara sobreposição de iniciativas que só parecem encontrar justificativa diante da necessidade de se associar uma marca da gestão atual ao campo das políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres. Resta acompanhar como estas iniciativas serão apropriadas pela nova gestão que chega ao poder em janeiro de 2019, trazendo consigo dúvidas e incertezas sobre a manutenção de políticas e programas para as mulheres e, em especial, para a promoção da igualdade de gênero, bem como sobre a observância de princípios tais quais aqueles dispostos nos próprios Sinapom e PNaVid, entre eles o da laicidade do Estado.

4.2 Políticas para mulheres rurais: 2016-2018, um biênio de ocaso

As diversas reformas e alterações administrativas conduzidas pela gestão Temer ao longo de seus dois anos de existência não impactaram apenas os programas sob responsabilidade da SNMP. No caso das políticas desenvolvidas para as mulheres rurais, tradicionalmente executadas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a situação se repetiu de forma bastante similar. Logo de início, a MP nº 726/2016, que realizou a primeira reforma administrativa ainda mesmo antes do *impeachment* de Dilma Rousseff, levou à extinção do MDA e à transformação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Dessa forma, as incumbências do antigo MDA migraram para a nova pasta.

Poucos dias depois, por meio do Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016, as competências e a estrutura que compunham o MDA e que haviam sido transferidas para o MDSA migraram para a Casa Civil da Presidência da República. Em 14 de

84. Ver: <https://bit.ly/3474Zny>. Acesso em: 10 dez. 2018.
85. Para mais informações sobre o Novo Regime Fiscal, ver o capítulo introdutório deste periódico.
86. Disponível em: <https://bit.ly/349Tj3m>. Acesso em: 10 dez. 2018.

junho de 2016, novo decreto, de número 8.786, determinou que a estrutura do extinto MDA ficaria subordinada ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, por meio da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), até a aprovação das novas Estruturas Regimentais da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Por fim, em setembro do mesmo ano, o Decreto nº 8.865, datado de 29 de setembro de 2016, promoveu uma quarta alteração na estrutura do órgão, confirmando que a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) faziam parte da estrutura da Casa Civil.

Todas essas idas e vindas denotam perda de prestígio da instituição dentro do aparato estatal e perda de prioridade da temática da agricultura familiar na agenda política do governo. Além disso, outro aspecto negativo é que essas alterações em nível macro implicam, tal como já apontado anteriormente, mudanças para dentro da estrutura ministerial, o que exige realocação de pessoal, redistribuição de tarefas e reorganização de equipes, com alterações de chefias. Muitas vezes, é necessário também redesenhar processos de trabalho, fluxos de tramitação de documentos e reordenamento de escalas de prioridade. Todos esses fatores tendem a dificultar o andamento das atividades desenvolvidas, gerando insegurança jurídica para as equipes de trabalho – que muitas vezes ficam acéfalas enquanto nomeações de terceiro escalão não são definidas – e atraso na entrega de *outputs* para a sociedade.

No caso do MDA, houve alterações importantes na estrutura organizacional da instituição após as reacomodações por que passou e que impactaram diretamente a implementação de programas e políticas para as mulheres rurais. Havia, no ministério, uma instância especificamente criada para propor e implementar políticas públicas para esse segmento da população. Denominada Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais e Quilombolas (DPMRQ), a área fora criada na primeira década dos anos 2000, primeiramente, como uma Assessoria Especial ligada ao gabinete do ministro, com constituição de equipe e designação de recursos para propor políticas para promoção de igualdade, por meio da realização de ações finalísticas e de medidas para transversalizar as relações de gênero nas políticas de desenvolvimento rural (Butto, 2010).

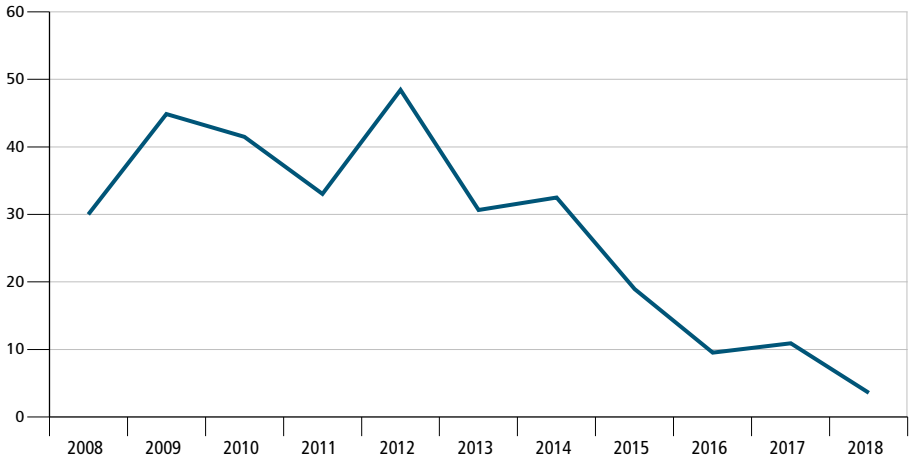
Ao longo de aproximadamente uma década, o setor floresceu e se consolidou enquanto mecanismo de diálogo permanente entre os movimentos sociais organizados de mulheres rurais, a burocracia estatal e atores políticos. Nesse processo, tornou-se uma diretoria e migrou para o âmbito da Secretaria Executiva da pasta, o que lhe colocava em uma posição hierárquica que tornava mais fluida a relação com as secretarias finalísticas do ministério, facilitando o tratamento das pautas transversais afetas à diretoria.

Após a reforma administrativa do governo Temer, a DPMRQ passou por duas alterações significativas: em primeiro lugar, a instância deixou de ser ligada à Secretaria Executiva do órgão, e passou a integrar a Subscretaria de Desenvolvimento Rural, que substituiu a antiga Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Esse movimento de migração da DPMRQ para o seio de uma subsecretaria denota perda de prestígio e de relevância dentro da distribuição de instâncias no organograma do órgão. Além disso, a área passou também por um rebaixamento na estrutura hierárquica, deixando de ser uma diretoria e passando ao nível de coordenação geral. O fato de haver migrado para uma subsecretaria não implicaria, necessariamente, a necessidade de rebaixamento do nível de diretoria para o de coordenação geral; tratou-se de uma escolha deliberada, que traz como impactos imediatos uma maior dificuldade de articulação com outras áreas do órgão, e a mensagem simbólica de que aquelas pautas passaram a ocupar lugar de menor destaque dentro das prioridades institucionais.

Para além dessas mudanças, há que salientar também que a nova instância criada no âmbito da Subsecretaria de Desenvolvimento Rural abarca não apenas as questões relativas às mulheres rurais, mas também aquelas afetas aos povos e comunidades tradicionais e à juventude rural. Anteriormente, havia uma Coordenação Geral de Povos e Comunidades Tradicionais, ligada à Secretaria Executiva, e uma Assessoria de Juventude, ligada ao Gabinete do Ministro. Assim, em uma situação de menor hierarquia institucional, com menos cargos e abarcando uma pauta ampliada, a atual Coordenação Geral de Mulheres Rurais, Juventude e Povos e Comunidades Tradicionais é a instância dentro da Sead responsável por desenvolver as políticas outrora levadas a cabo por três áreas independentes.

Um elemento que ilustra a importância que o setor tinha dentro da estrutura ministerial antes da realização da reforma administrativa em tela é o fato de que detinha dotação orçamentária própria, aspecto relevante inclusive para o acompanhamento da execução da política e para a comparação do montante destinado à pauta das mulheres rurais em relação ao total investido em outros temas tratados pelo ministério. A análise dos dados orçamentários da antiga diretoria revela um aspecto interessante. Em resumo, é possível observar dotações orçamentárias iniciais e autorizadas de valor relativamente elevado, entre R$ 30 e R$ 40 milhões, ao longo do período que vai de 2008 a 2014. A partir de 2015, contudo, os valores começam a cair consideravelmente, chegando ao menor valor da série histórica em 2018, quando o orçamento autorizado foi de apenas R$ 3,5 milhões, praticamente 10% da média histórica, conforme o gráfico 2.

GRÁFICO 2
Valor orçamentário autorizado – DPMRQ/MDA (2008-2018)
(Em R$ milhões)



Fonte: Siop/Ministério da Economia.
Elaboração das autoras.

A queda no montante orçamentário autorizado pode representar uma resposta à perda de prestígio e de poder. Mas nem sempre esta é a única explicação. Ela pode estar relacionada à baixa execução orçamentária por parte do órgão, pois pode passar para o Executivo a ideia de que se a instituição não é rotineiramente capaz de gastar o dinheiro recebido no ano anterior, possivelmente isso se deve a problemas de gestão em sua organização financeiro-orçamentária e tenderá a repetir níveis baixos de execução nos anos seguintes. Por mais que essa lógica possa soar razoável, há que se considerar também o aspecto do contingenciamento que o próprio governo federal costuma impor a seus órgãos. Muitas vezes, a baixa execução ocorre porque não há disponibilidade financeira, uma vez que os órgãos devem seguir os decretos de programação financeira e é comum haver contingenciamento ao longo do ano. Assim, se o dinheiro não está disponível, não é possível realizar pagamentos.

Quando se analisa a execução orçamentária de um ministério ou órgão com *status* ministerial, é possível ter a dimensão do contingenciamento e analisar o quanto de fato a instituição perdeu. Porém, no caso específico de uma diretoria inserida em um determinado órgão, não há como saber como o contingenciamento foi repassado para o seu orçamento, pois a autoridade máxima de cada órgão decide a alocação de seu orçamento de acordo com suas prioridades, o que pressupõe que possivelmente não haverá um corte linear entre as diversas áreas, ficando as mais prioritárias com parcelas superiores. Ainda que esta seja uma hipótese bastante razoável para explicar o baixo nível de execução da DPMRQ, os dados disponibilizados não permitem saber exatamente em que medida o contingenciamento afeta as políticas desenvolvidas para as mulheres rurais. Considerando essa limitação dos

dados, a análise da tabela 3 indica que a execução orçamentária da DPMRQ é, de fato, sistematicamente baixa quando se levam em conta os valores liquidados ao longo dos anos. De acordo com dados do Sistema Siga Brasil, ao se comparar o que foi autorizado ao que foi liquidado, obtém-se a informação de que a execução orçamentária girava em torno de 25%, à exceção de 2016, quando ficou em 67%[87] (tabela 3).

TABELA 3
Valores autorizados, valor liquidado e execução orçamentária – DPMRQ/MDA (2008-2018)

Ano	Valor autorizado (R$)	Liquidado (R$)	Nível de execução (%)
2008	30.000.000	2.243.219	7
2009	44.856.344	12.525.526	28
2010	41.491.700	5.809.160	14
2011	33.032.411	5.155.574	16
2012	48.430.900	7.615.114	16
2013	30.638.124	8.605.133	28
2014	32.500.000	11.465.151	35
2015	18.952.360	5.170.647	27
2016	9.522.883	6.387.526	67
2017	10.895.699	1.544.764	14
2018	3.584.000	792.271	22

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal.
Elaboração das autoras.

Um outro aspecto que merece atenção quando se considera a execução orçamentária da unidade refere-se ao fato de que a maior parte das ações desenvolvidas eram executadas por meio da assinatura de convênios com entidades públicas e com organizações não governamentais sem fins lucrativos, além de contratos de repasse para prestação de assistência técnica para mulheres. A gestão desses mecanismos de repasse de recursos costuma ser lenta, pois, para a liberação de parcelas seguintes, é preciso comprovar os gastos das anteriores, e o processo de análise tende a ser vagaroso e bastante engessado. Assim, em algumas situações, a baixa execução orçamentária pode decorrer do atraso na liberação de parcelas dos instrumentos firmados entre a administração pública e entidades parceiras para a implementação da política pública, bem como de limitações legais de repasse aos entes subnacionais em função de inscrição nos cadastros de inadimplência do governo federal.

87. Quanto ao ano de 2016, é importante destacar que se tornou atípico porque, de acordo com as regras aprovadas na EC nº 95/2016, que instituiu teto de gastos para o governo, o cálculo dos limites de gastos teria o ano de 2016 como base, levando-se em conta o que foi pago naquele exercício, incluindo-se aí os restos a pagar pagos. Assim, naquele momento, o Executivo federal se esforçou para realizar a maior quantidade de pagamentos, a fim de estabelecer uma linha de base o mais confortável possível para os anos seguintes. Para 2017, os limites tiveram como base a despesa paga de 2016, reajustada em 6,52%, que foi a inflação prevista para o ano. A partir de 2018, o limite passou a ser corrigido pela inflação (de acordo com o IPCA) acumulada em doze meses até junho do ano anterior.

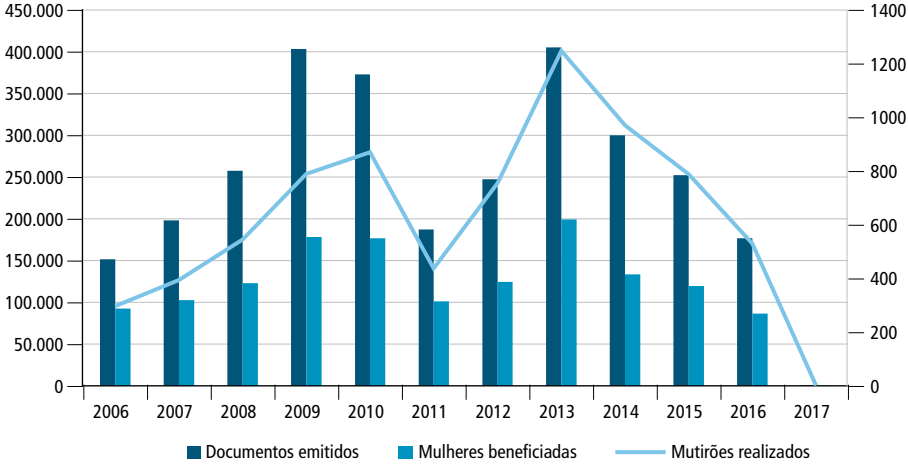
Retomando o debate em torno do corte orçamentário e da consequente diminuição no ritmo de entregas à sociedade, é interessante ilustrar a situação, com números, de uma das principais políticas públicas implementadas pela antiga diretoria. Para responder à demanda histórica das mulheres rurais por acesso a documentos civis e trabalhistas, o MDA criou, em 2004, o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR). O programa tem por objetivo garantir a efetivação da cidadania e acesso a políticas públicas para mulheres rurais, além de promover conscientização sobre a importância e utilidade da documentação civil e trabalhista, e de oferecer orientações para mulheres na reforma agrária, na agricultura familiar e na previdência social.

Os números relativos ao programa são robustos, à exceção dos dados de 2017. De acordo com informações disponibilizadas pelo Painel de Políticas da Sead,[88] disponível no sítio eletrônico da secretaria, entre 2006 e 2017, foram realizados 7.630 mutirões no país, com emissão de aproximadamente 3 milhões de documentos e beneficiando aproximadamente 1,4 milhão de mulheres.[89]

Chama atenção o fato de que, em 2017, foi realizado apenas um mutirão, que emitiu 803 documentos e beneficiou 377 mulheres. Como pode ser observado no gráfico 3, esses números são muito inferiores às médias dos anos anteriores da série histórica. Para se ter uma ideia da discrepância desses montantes em comparação a dados de anos anteriores, destacamos que, em 2013, ano em que houve o maior número de mulheres atendidas, esse total chegou a aproximadamente 200 mil. No mesmo ano, foram emitidos 405.507 documentos, e realizados 1.249 mutirões. Outro indicativo de que o programa pode estar sendo esvaziado vem da informação de que, dos 72 veículos do PNDTR utilizados para a realização dos mutirões, 36 – metade da frota – foram doados para o Incra. As duas lanchas que atendiam o programa na região Norte do país foram doadas para a Secretaria de Segurança do Pará. Para o ano de 2018, a Sead realizou termo de execução descentralizada (TED) para o Incra com a finalidade de atingir a meta de emissão de 21 mil documentos. Ressalta-se que esse total é consideravelmente inferior a todos os números da série histórica, cujo menor nível remonta ao ano de 2006, quando foram emitidos 151.490 documentos. Ou seja: se, em 2018, forem de fato emitidos 21 mil documentos, isso será equivalente a 13,86% do menor nível da série histórica do PNDTR.

88. O Painel de Políticas da Sead é produzido pela atual Diretoria de Gestão Estratégica, Monitoramento e Avaliação (DGMA), que anteriormente se denominava Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), criado em 1997. Para consultar o painel, acessar: <https://bit.ly/2t6sMaz>.
89. Note-se que o total de mulheres beneficiadas não corresponde ao total de documentos emitidos. Isso se deve não apenas ao fato de o PNDTR também emitir documentação para homens, mas, além disso, ao fato de que uma mesma pessoa pode receber mais de um documento durante a realização dos mutirões.

GRÁFICO 3
Documentos emitidos, mulheres beneficiadas e mutirões realizados pelo PNDTR – Brasil (2006-2017)



Fonte: Painel de Políticas da Sead.
Elaboração das autoras.

O caso do PNDTR evidencia de forma bastante nítida como todo o conjunto de alterações vividas pelo setor impactam negativamente na entrega de resultados para a sociedade. Todos os aspectos anteriormente narrados contribuem, de uma forma ou de outra, para esse quadro de redução de *outputs*: as mudanças na arquitetura organizacional do órgão responsável pelas políticas em tela, o que demanda um tempo de adaptação ao novo *modus operandi* frente às reorganizações burocráticas derivadas desses processos de transformação; a perda de *status* da antiga diretoria, deslocada do âmbito da Secretaria Executiva para o seio de uma Subsecretaria Nacional; a perda de *status* hierárquico da área, que passou de diretoria para coordenação geral e sua junção com outras instâncias do antigo ministério; os cortes orçamentários contundentes ordenados pelo Executivo, além das questões ideológicas e de priorização de agenda do novo governo instituído a partir de 2016. Para 2019, o valor autorizado no orçamento governamental para as mulheres rurais é de apenas R$ 500 mil. Aparentemente, portanto, não há previsão de retomada de investimentos nas políticas voltadas para esse público específico, o que representa uma considerável perda para a sociedade como um todo e para as mulheres do meio rural do país, em especial.

4.3 Políticas para a primeira infância

Acompanhar as políticas para as mulheres e para a igualdade de gênero implica incluir aquelas ações que têm influência sobre a vida das mulheres mesmo que não sejam diretamente para elas voltadas. A educação infantil é um direito das crianças e um dever do Estado; o acesso a creches e pré-escolas traz consequências importantes sobre a vida das famílias, e,

especialmente, para a vida das mulheres. Pois elas ainda são as principais responsáveis pelos cuidados das crianças pequenas – bem como das pessoas idosas, enfermas e com deficiência.

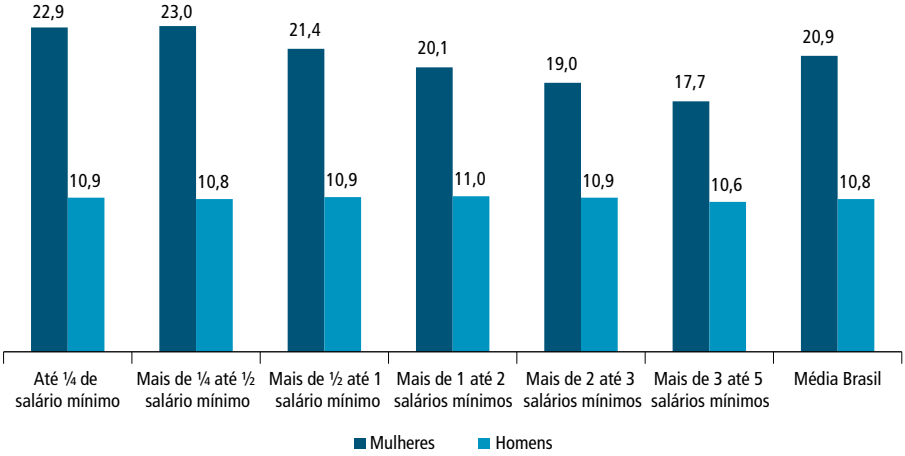
A responsabilização feminina pelo cuidado traz consequências importantes para a vida das mulheres, limitando seu acesso e permanência no espaço público: as mulheres participam menos do mercado de trabalho, têm ocupações de pior qualidade e encontram muitas dificuldades para estar presentes na esfera política. Com isso, possuem menores rendimentos e estão menos representadas nos espaços de poder e decisão.

Os dados disponíveis na PNAD Contínua confirmam que, enquanto as mulheres dedicavam em média 20,9 horas por semana a atividades de afazeres domésticos e de cuidados, os homens despendiam 10,8 horas.[90] Apesar de existirem diferenças não desprezíveis se inseridos recortes de renda, de região, de idade ou de condição de atividade/ ocupação, o marcador de gênero, neste caso, é claramente o mais significativo.

Considerando-se somente as pessoas que afirmaram realizar esse tipo de atividade (92,6% das mulheres e 78,7% dos homens em 2017), tem-se, por exemplo, que aquelas mulheres que viviam em domicílios com renda *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo realizavam, em média, 22,9 horas de trabalho de cuidados e afazeres domésticos no domicílio por semana – enquanto os homens dessa faixa de rendimentos dedicaram-se em média 10,9 horas. No caso das mulheres dos domicílios mais pobres que estavam na força de trabalho, procurando emprego ou já empregadas, a média de horas de trabalho não remunerado por semana pouco varia, passando para 22,2. Ou seja, as mulheres seguem com uma enorme carga de trabalho doméstico e de cuidado não remunerado mesmo que estejam no mercado de trabalho quando, a princípio, teriam menos disponibilidade para o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado. E esta carga está diretamente relacionada com a oferta – ou a ausência de oferta – de serviços públicos de cuidado adequados, como creches, hospitais, centros de acolhimento, atendimento domiciliar, entre muitos outros.

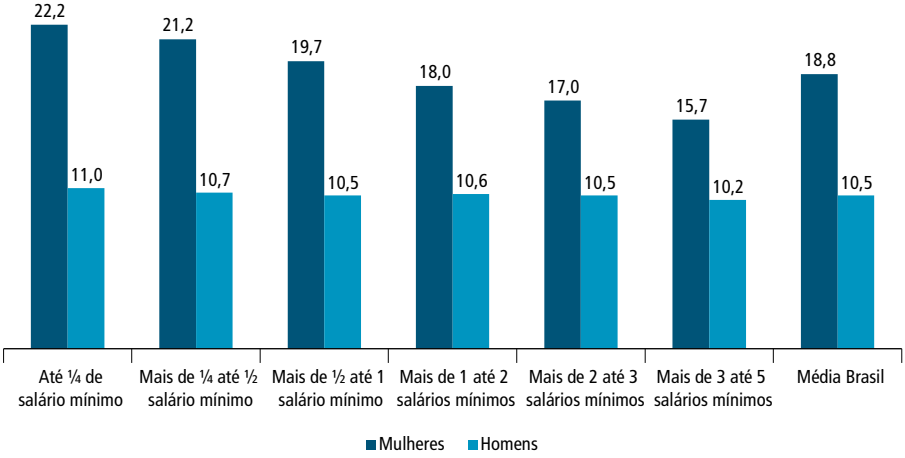
90. Dados de 2017 para todas as pessoas de 14 anos ou mais de idade na semana de referência.

GRÁFICO 4
Média de horas de trabalho doméstico e de cuidado não remunerado, segundo renda domiciliar *per capita* e sexo (2017)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração das autoras.

GRÁFICO 5
Média de horas de trabalho doméstico e de cuidado não remunerado da população inserida na força de trabalho, segundo renda domiciliar *per capita* e sexo (2017)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração das autoras.

Os gráficos 4 e 5 mostram que o tempo dedicado pelas mulheres às atividades de afazeres domésticos e de cuidados é menor quanto maior a renda da família e que também diminui se a mulher participa do mercado de trabalho. Tudo indica que essa redução está relacionada à possibilidade de contratar serviços privados

de cuidado – sejam eles de creches ou escolas, sejam de babás, cuidadoras ou trabalhadoras domésticas. Também está relacionado ao número de filhos, outro indicador que influencia o tempo despendido pelas mulheres nessas atividades.

Os serviços voltados para crianças pequenas são parte importante do conjunto de serviços de cuidados a serem disponibilizados pelo Estado e que têm influência direta sobre a vida das mulheres. Por esta razão, há muitas décadas integram a pauta de demandas de organizações feministas e de mulheres no Brasil. Apesar de as políticas de cuidado não integrarem a agenda pública no país e de a perspectiva de gênero não ser incorporada ao desenho da política de educação infantil, houve avanços recentes na ampliação da oferta de creches, como se verá a seguir. Contudo, apesar de ainda serem bastante limitados, já estão sendo refreados. As mais recentes ações do governo federal neste campo parecem indicar precisamente uma aposta no fortalecimento do papel das famílias na prestação desses cuidados, tal como se poderá ver a seguir.

4.3.1 Educação infantil

A oferta pública de vagas na pré-escola – para crianças entre 4 e 5 anos – se tornou obrigatória no Brasil a partir de 2016, conforme previsto na EC nº 59, promulgada em 2009. Desde então, vem sendo expandida a oferta para este público: em 2017, já havia 91,7% das crianças com idade entre 4 e 5 anos frequentando escola (PNAD Contínua/IBGE).

Se a educação pré-escolar passou a ser vista como parte integrante da educação básica e se tornou obrigatória no Brasil, no caso das creches, voltadas para crianças de até 3 anos, o quadro é mais complexo. Apesar de a CF/1988 prever, em seu art. 208, ser dever do Estado garantir "a prestação de serviços de creche e pré-escola para crianças entre 0 e 6 anos de idade", as creches foram durante muitas décadas consideradas política do âmbito da assistência social, e não da educação. São diversas as consequências desse histórico; entre elas, tem-se que a oferta é ainda hoje garantida por instituições públicas – administradas pelo poder municipal –, por instituições privadas, mas também por entidades conveniadas (comunitárias, confessionais ou filantrópicas). No caso destas últimas, trata-se de entidades de direito privado que ofertam vagas nos locais onde a oferta pública é insuficiente para atender à demanda.[91] Neste arranjo, o poder público municipal repassa recursos para essas entidades e inclui as vagas por elas disponibilizadas no seu rol de vagas ofertadas à população.

Tendo em vista que, como previu a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, a educação infantil é responsabilidade dos municípios, e considerando-se as dificuldades, especialmente orçamentárias, encontradas por esses para atender a toda a demanda, em 2007 foi criado o Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), voltado para

91. De acordo com Gama (2012, p. 133), "assiste-se à indefinição das fronteiras entre o público e o privado, mediante o paralelismo na provisão na educação infantil. A municipalização desse nível de ensino ainda é precária e não atinge os mais pobres".

o repasse de recursos para as prefeituras destinados a construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas. O programa já passou por diferentes etapas desde o seu lançamento,[92] tendo sido inserido, inclusive, no PAC 2 (Programa de Aceleração do Crescimento). Atualmente, o apoio se dá da seguinte forma: o governo federal fornece projeto arquitetônico, custeia a construção em terreno cedido pela prefeitura e equipa as unidades com móveis e eletrodomésticos. Em seguida, a gestão é municipal. Isso significa, portanto, que cabe à União o investimento inicial de recursos de capital – que só se dão uma única vez –, enquanto as prefeituras devem arcar com os gastos permanentes de pessoal e manutenção da estrutura física, o que se torna ainda mais desafiador diante de contextos em que, por exemplo, os municípios já se encontram no limite da contratação de pessoal tal como disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Creche e pré-escola foram incluídas como modalidades de ensino para a composição dos fundos de financiamento da educação em 2007, quando da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização de Profissionais de Educação (Fundeb). Desde então, vêm sendo alterados os fatores de ponderação para o valor aluno/ano nessas modalidades. Um/a aluno/a dos anos iniciais do ensino fundamental de área urbana é a referência, tendo o valor igual a 1. A tabela 4 apresenta a evolução dos fatores de ponderação para creche e pré-escola.

TABELA 4
Parâmetros de ponderação para o valor aluno/ano do Fundeb (2008-2018)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Creche em tempo integral pública	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Creche em tempo integral conveniada	0,95	0,95	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Creche em tempo parcial pública	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Creche em tempo parcial conveniada	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Pré-escola em tempo integral	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Pré-escola em tempo parcial	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Elaboração das autoras.

92. "Na primeira fase (do seu início, 2007, a meados de 2012), o FNDE disponibilizava os projetos das escolas infantis e os municípios eram responsáveis pela licitação, contratação, execução e fiscalização das construções. Os recursos destinados às obras eram repassados por meio de convênios, celebrados entre a Autarquia e os entes federados. Dessa maneira, as construções de 5.686 unidades infantis em alvenaria (metodologia convencional) foram pactuadas (...). A partir de meados de 2011, ele passou a ser contemplando com recursos oriundos da segunda etapa do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 2), dando início à realização de transferências automáticas de recursos aos entes federativos a título de apoio financeiro para construção de unidades de educação infantil. (...) Na segunda fase (2012 a 2015), considerando o baixo desempenho até então alcançado, o FNDE centralizou o processo licitatório nacional voltado à construção integral das unidades infantis do Programa. Por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP), a Autarquia deflagrou procedimentos de licitação ao final de 2012, para registrar empresas que construiriam as escolas, obedecendo às tipologias dos Projetos Padrão e utilizando-se de Metodologias Inovadoras de construção (MI). A adoção desses métodos tinha por objetivo reduzir o tempo de construção dos empreendimentos, entre outros. Os entes federados poderiam aderir às Atas de Registro de Preço licitadas e teriam a atribuição de contratar, executar e fiscalizar as obras. Nesse período foram pactuadas 3.604 obras por meio de MI. (...) A terceira etapa (2015 até o presente) é basicamente um retorno à primeira – os entes federativos têm o encargo de licitar, contratar, executar e fiscalizar as obras. É marcada pela disponibilização de novos projetos arquitetônicos baseados em métodos construtivos tradicionais" (Brasil, 2017b, p. 8-9).

Anualmente, é estipulado um valor por aluno/ano, considerando-se os diferenciais por modalidade e por UF. O aumento das ponderações para todas as diferentes modalidades de creche e pré-escola (com exceção das creches em tempo parcial conveniadas), especialmente entre os anos de 2009 e 2011, parece refletir um enfoque dado pelo governo federal – que converge com os demais programas adotados. Os recursos destinados a cada modalidade de ensino são complementados pelo governo federal sempre que o orçamento municipal ou estadual se mostra insuficiente.

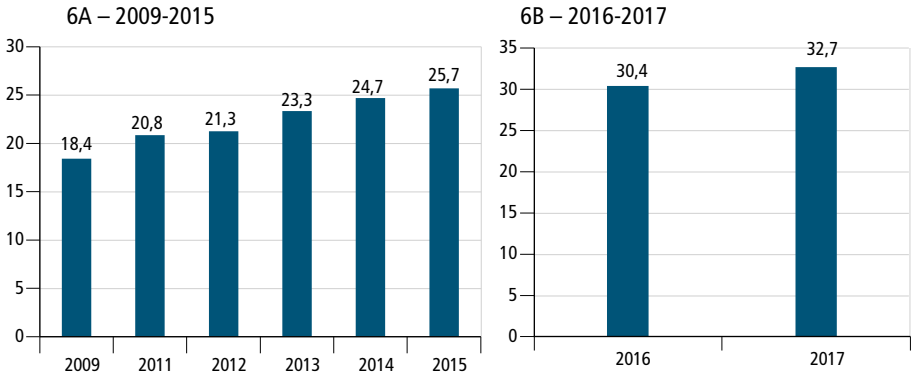
Em 2011, foi também criada uma linha (ProInfância Manutenção) para repasse de recursos destinados àquelas unidades com crianças matriculadas mas que ainda não tenham sido captadas pelo Censo Escolar e que, portanto, não são contabilizadas para o cálculo do repasse do Fundeb.

Como possível resultado dos programas federais, verifica-se um aumento de 27 mil creches municipais, em 2010, para 40 mil, em 2017, e de 1,35 milhão de matrículas em creches municipais para 3,4 milhões em 2017 (Inep/MEC). O PNE tem como meta atender, no mínimo, 50% de crianças em creches até 2024. Em 2017, 32,7% estavam atendidas (PNAD Contínua/IBGE). O PNE também tinha a meta de universalizar o acesso à pré-escola até 2016, o que, como visto acima, ainda não foi alcançado, apesar de já termos superado os 90%. Como o governo federal não é o responsável direto pelo atendimento e como o acompanhamento das vagas ofertadas não é feito amiúde, não há disponível sequer a informação de quantas crianças foram beneficiadas pelas vagas viabilizadas por meio do programa ProInfância.[93]

Tendo em vista todas as diferenças metodológicas existentes entre a descontinuada PNAD e a nova PNAD Contínua, não é possível ter uma série histórica que inclua os anos mais recentes, com todos os dados comparáveis entre si. Nota-se uma tendência de crescimento da proporção de crianças de 0 a 3 anos frequentando creche, mas a magnitude do aumento ocorrido entre os anos de 2015 e 2016 não é passível de mensuração. Pode-se dizer, no entanto, que o aumento na proporção de crianças de até 3 anos matriculadas em creche desde o início da política foi insuficiente, como pode ser visto nos gráficos 6A e 6B. Isto demonstra que se trata de uma meta desafiadora, que implica uma priorização por parte do governo federal e por parte das prefeituras, que permanentemente apresentam dificuldades de orçamento e de expansão do gasto com pagamento de pessoal. A manutenção do serviço de creche é bastante dispendiosa em termos de recursos humanos, mas não somente: não é possível que somente um/a profissional seja responsável por um grande número de crianças e o material exigido (refeições adequadas, fraldas e material de higiene, brinquedos e material pedagógico) é custoso.

93. A estimativa da Controladoria-Geral da União (CGU) é de que o ProInfância, desde o seu início, em 2007, tenha adicionado 499.056 vagas à educação infantil e aumentado em 17% o número de estabelecimentos escolares municipais (Brasil, 2017b, p. 14).

GRÁFICO 6
Proporção de crianças de 0 a 3 anos frequentando creche
(Em %)

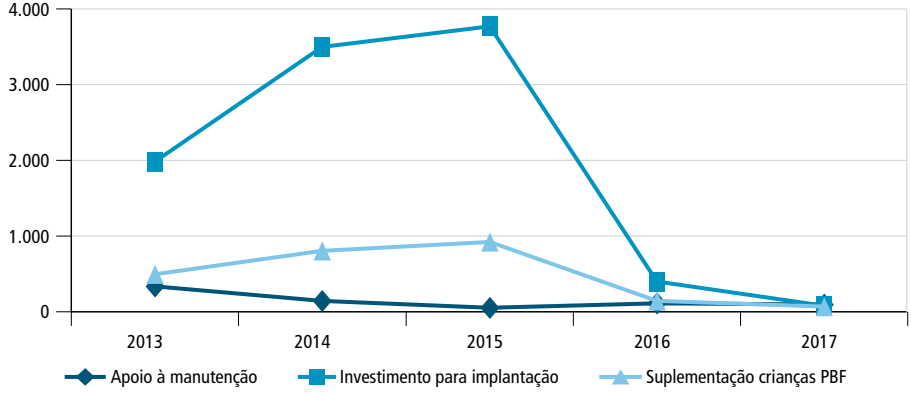


Fontes: PNAD e PNAD Contínua/IBGE.

Diante do fato de que as metas não foram alcançadas e, no caso das creches, não parecerem de fácil atingimento, há indícios de que a política deixou de ser prioridade do governo federal, principalmente após o ajuste fiscal de 2015.

Os gráficos 7 e 8 apresentam o orçamento da educação infantil nos anos recentes. É possível perceber o forte crescimento do orçamento autorizado para implantação de unidades entre os anos de 2013 e 2015, sucedido de uma forte queda em 2016 e em 2017. O ano com maior orçamento autorizado para investimento em creches e pré-escolas foi 2015, com R$ 3,7 bilhões. Em 2017, somente R$ 81 milhões foram autorizados, o que equivale a 2% do orçamento de 2015.

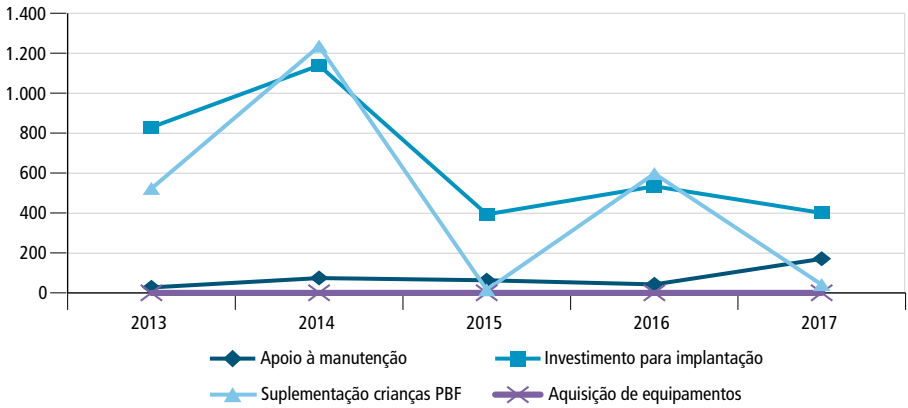
GRÁFICO 7
Orçamento autorizado para a educação infantil (2013-2017)
(Em R$ milhões)



Fonte: Siafi Gerencial.
Obs.: 1. Foi considerado todo o orçamento autorizado na subfunção educação infantil.
2. Valores deflacionados para 2017 pela média do INPC.

Há fortes indícios, portanto, de que entre 2016 e 2017 não foram apoiadas novas unidades com recursos federais. O gráfico 8 apresenta os valores efetivamente pagos em cada uma das linhas, incluindo os chamados "restos a pagar" de anos anteriores. Na linha de investimento para implantação, em 2017 foram pagos R$ 400 milhões, dos quais R$ 390 milhões eram referentes a compromissos firmados em anos anteriores.[94]

GRÁFICO 8
Orçamento pago – incluindo restos a pagar – da educação infantil (2013-2017)
(Em R$ milhões)



Fonte: Siafi Gerencial.
Obs.: 1. Foi considerado todo o orçamento autorizado na subfunção educação infantil.
2. Valores deflacionados para 2017 pela média do INPC.

O enxugamento dos recursos federais para a implantação de novas creches mostra-se tão mais grave quanto maior se apresenta a demanda por novas vagas. Quando perguntadas sobre a razão de suas crianças entre 2 e 3 anos não frequentarem creche, 47% das famílias responderam ser por falta de vagas ou falta de creche próxima,[95] o que indica haver uma importante demanda reprimida por creches no país. Hoje, cerca de 7 milhões de crianças de até 3 anos estão fora da creche. Considerando-se a estimativa da demanda reprimida, tem-se que cerca de 3 milhões destas estariam à espera de uma vaga, o que se aproxima do número de crianças atualmente atendidas.[96] Ou seja, é preciso dobrar a capacidade de atendimento. Não se trata de tarefa simples ou de baixo custo, o que reforça a importância da retomada dos investimentos do governo federal nesta política.

94. O grande montante de restos a pagar pagos em 2016 também está relacionado à aprovação da EC nº 95/2016, que implanta um Novo Regime Fiscal, prevendo um limite anual de gastos para o governo federal para o período de vinte anos, a partir de 2017. O valor de referência para a definição do teto de gastos foi o valor pago em 2016 – explicações mais detalhadas desse tipo de "inchamento" do orçamento federal podem ser encontradas no capítulo introdutório deste periódico.
95. Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Entre os 47% também estão incluídas aquelas que apontaram "outro motivo", mas excluídas todas as que afirmaram que a/s criança/s não frequentava/m creche por desejo da família.
96. De acordo com a PNAD Contínua/IBGE, haveria 3,1 milhões de crianças frequentando creche em 2017. De acordo com a Sinopse Estatística da Educação Básica 2017 (Inep/MEC), havia 3,4 milhões.

Outra questão relevante no que diz respeito ao acesso à educação infantil no Brasil são as diferenças encontradas de acordo com a renda da família da criança. O PNE apresenta, como uma das estratégias para o alcance da meta referente à educação infantil, "garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a dez por cento a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até três anos oriundas do quinto de renda familiar *per capita* mais elevado e as do quinto de renda familiar *per capita* mais baixo". De acordo com a PNAD 2017, a taxa de frequência à creche das crianças de até 3 anos das famílias do quintil de renda mais alto era de 53,3%, enquanto no quintil mais baixo era de 23,5%. Reduzir esta distância implica um grande esforço por parte dos diferentes entes federativos e a expansão da oferta de creches nas áreas mais empobrecidas das cidades, sem falar em alguma estratégia de oferta dos serviços nas áreas rurais.[97]

Das estratégias previstas no PNE para o alcance da meta referente à educação infantil, algumas cabem diretamente ao governo federal, como a implantação de avaliação dessa etapa de ensino. Em resumo, pode-se dizer que a atuação do governo federal na educação infantil organiza-se nas seguintes frentes: recursos para construção e aparelhamento; recursos complementares por matrícula (Fundeb e Brasil Carinhoso);[98] recursos para novas matrículas em novos estabelecimentos e para novas turmas; e assessoramento técnico-pedagógico. Neste último eixo, podem ser incluídas, entre outras, as ações voltadas para a qualidade da educação infantil, como a revisão dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil e dos Parâmetros Básicos de Infraestrutura para instituições de Educação Infantil; levantamento da capacidade técnico-pedagógica dos estados para a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC); elaboração de material sobre BNCC destinado a processo formativo dos professores da educação infantil; planejamento da Avaliação Nacional da Educação Infantil (Anei); e levantamento de estratégias de trabalho com o tema da parentalidade na educação. Este último, em conformidade com a estratégia 1.12 do PNE, que consiste em "implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até três anos de idade", substancializada atualmente pelo programa Criança Feliz, objeto da subseção a seguir.

97. Entendemos que, tendo em vista a larga distância existente atualmente – 29,8 pontos percentuais (p.p.) –, a estratégia inserida no PNE se refere a reduzir para 10 p.p. a distância entre as crianças de famílias mais ricas e mais pobres no acesso à creche, e não "dez por cento".

98. Com recursos do MDS executados pelo FNDE, o governo federal repassa um valor suplementar adicional para crianças do PBF ou do BPC – modalidade pessoa com deficiência (conforme resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE; a última publicada foi a nº 15, de 6 de dezembro de 2017, que estabeleceu o montante de 2,65% do valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para a educação infantil e para o Fundeb).

4.3.2 O programa Criança Feliz

O programa Criança Feliz, do Ministério do Desenvolvimento Social, lançado por meio do Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, tem por objetivo fortalecer os vínculos familiares entre cuidador e criança, a fim de se estimular o desenvolvimento infantil. Além disso, pretende identificar vulnerabilidades para encaminhar ações por meio de uma rede pública intersetorial: centros de referência da Assistência Social (Centro de Referência de Assistência Social – Cras; e Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas), secretarias municipais de educação e serviços municipais de saúde, entre outros.

O programa consiste, basicamente, de visitas domiciliares realizadas por um profissional da área de assistência social do município, de nível técnico (visitador ou educador social), para apresentar ao cuidador brincadeiras e interações com as crianças de 0 a 3 anos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família – PBF (famílias em pobreza) e com crianças de 0 a 6 anos beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC), ou seja, crianças em pobreza e com alguma deficiência. Além disso, o programa prevê visitas regulares, ao menos uma vez por semana, para propiciar momentos de observação do desenvolvimento da criança pelo visitador. Assim, o visitador deveria reconhecer quando a criança está doente e precisa de atenção médica, e compreender as recomendações sobre os cuidados para crianças recém-nascidas até os 5 anos de idade, além de se esperar que o profissional tenha conhecimento técnico da rede socioassistencial do município (Brasil, 2017a).

O programa Criança Feliz goza de grande apoio político, tendo o atual ministro Osmar Terra capitaneado a criação de programa similar no estado do Rio Grande do Sul enquanto secretário estadual de Saúde. Ademais, o programa foi a ação do MDS mais privilegiada do período, tendo o resto dos serviços socioassistenciais perdido orçamento em prol do crescimento do Criança Feliz (Ipea, 2018). Em seu primeiro ano de atuação, o programa teve R$ 285 milhões de orçamento na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2017, tendo executado apenas R$ 174,5 milhões naquele ano (61%). Para o ano de 2018, a LOA designou R$ 600 milhões para o programa, ou seja, mais que duplicou seu orçamento. Enquanto isso, o orçamento dos serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que tinham R$ 1,95 bilhão em 2017, contaram com apenas R$ 1,4 bilhão em 2018 (Ipea, 2019).

Sua metodologia de trabalho adapta e expande o modelo Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas). Assim, é um modelo bastante próximo ao campo da saúde, o que entra em conflito com a delimitação de atuação específica da Assistência Social, bem como gera imensas dificuldades de conciliação com os serviços já garantidos pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em particular os programas de

atendimento integral e especial às famílias (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – Paif; e Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – Paefi). Estes últimos já são realizados em diversos municípios, mas trabalham com preceitos bastante distintos da metodologia do Criança Feliz – priorizam o atendimento nos equipamentos (Cras e Creas), e não em domicílio, para justamente aproximar as famílias das diversas ofertas públicas; e têm como objetivo a autonomia e a emancipação das famílias, e menos a tutela estatal sobre elas; entre outros.

Talvez por essas ambiguidades estruturais, o programa tenha sido relativamente tímido, até o momento, no alcance das crianças que almeja cobrir. Até abril de 2018, o programa acompanhou 275 mil crianças e 37 mil gestantes em 2.044 municípios (Brasil, 2018). Considerando-se a já alta produtividade dos atuais 13 mil visitadores e 3 mil supervisores, para alcançar a meta de 3 milhões de crianças, divulgada pelo ministro Osmar Terra, o programa deverá empregar cerca de 174 mil profissionais em todo o país. A título de comparação, este número supera os atuais 171 mil professores de todas as universidades públicas do país, sejam federais, estaduais ou municipais (Inep, 2017).

Assim, o programa Criança Feliz poderá se constituir em um eixo extremamente relevante da política de assistência social no país. Do ponto de vista da desigualdade de gênero, atualmente o programa tem duas importantes inconsistências, com graves consequências. Primeiramente, ele é cego a gênero (*gender-blind*), pois, apesar de atuar justamente no cerne do fenômeno da divisão sexual do trabalho, tratando do cuidado e dos afazeres domésticos realizados primordialmente por mulheres, em particular mulheres pobres, o programa trata as famílias como entes homogêneos, desconsiderando as desigualdades entre homens e mulheres na provisão dos cuidados e, assim, sobrecarregando ainda mais aquelas que já são as atuais responsáveis por estes trabalhos. Segundo, o programa promete, a partir de um diagnóstico da situação da criança e da família, encaminhar o atendimento de suas necessidades aos serviços e transferências competentes por meio de ação intersetorial. Esta é uma tarefa que ainda não se iniciou e deve ter alcance limitado, em virtude da EC nº 95.

Como dito anteriormente, se o acesso a creches ainda é limitado no Brasil, no caso das famílias mais pobres, a situação é ainda pior. Nas famílias que têm rendimento abaixo de um quarto do salário mínimo, apenas 22,8% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam creche em 2017, enquanto esse percentual é de 63,8% para os domicílios com rendimento *per capita* acima de cinco salários mínimos. Evidencia-se assim o já importante, e sem dúvida excessivo, papel que as mulheres pobres, na grande maioria negras, cumprem na educação e no cuidado de seus filhos.

Assim, se um programa objetiva trazer qualidade à interação entre cuidadores e filhos no domicílio, inicialmente precisaria reconhecer a realidade de imensa sobrecarga da dupla jornada feminina, incentivando uma mudança cultural de maior participação masculina no cuidado e nos afazeres domésticos. Deveria também atuar na redução da carga de cuidado familiar por meio do aumento da oferta de creches públicas, a fim de abrir espaço para o encontro desobrigado e lúdico entre os cuidadores e os filhos. A redução dos investimentos federais para creches e o aumento do orçamento destinado a um programa voltado a famílias pobres, para que estas cuidem de seus filhos em casa, parecem indicar precisamente a opção do Estado pela familiarização do cuidado, com toda a consequente sobrecarga que isto gera para as mulheres, em especial as mais pobres.

Ao ignorar a sobrecarga de trabalho remunerado e não remunerado das mulheres pobres, o programa Criança Feliz aciona, cristaliza e, possivelmente, adiciona mais trabalho de cuidado para aquelas que hoje já o realizam. Isto está nítido no quadro 3. Se o "cuidador" for a mãe, avó, tia, filha mais velha ou outras mulheres, serão elas a receber as visitas e a realizar as atividades propostas pelo programa. Objetivamente sabemos que, em geral, são essas mulheres que assumem o cuidado, por isso o programa cristaliza essa desigualdade de partida e corre o risco de ser pouco efetivo, pois não abre tempo, na já excessiva agenda de cuidado das mulheres pobres, para interações de maior qualidade.

O programa também não constituiu a devida capacidade institucional e os instrumentos, nem de sua própria metodologia, muito menos de uma possível rede intersetorial, para dar solução efetiva à raiz do problema de falta de tempo e qualidade para o cuidado, ficando restrito a uma "solução familiar" (Ipea, 2018). Se a solução efetivamente proposta pelo programa é desta forma restrita, parece responder ao diagnóstico de que o problema do desenvolvimento das crianças pobres é culpa exclusiva das famílias, em particular das mulheres, que delas cuidam.

Para que tenha sucesso, é premente que reduza o tempo dedicado por essas mulheres ao cuidado de seus dependentes, seja pela maior participação masculina no cuidado, seja pela oferta de melhores e mais serviços públicos de educação, saúde, transporte, entre outros. Ao contrário, o programa naturaliza o cuidado como tarefa primária daquelas que hoje já o realizam. Ou seja, reforça-se o familismo ao mesmo tempo que se dá suporte à desresponsabilização estatal promovida pela EC nº 95/2016.

QUADRO 3
Categorias e definições do programa Criança Feliz

Cuidado	Cuidador	Família
É parte constituinte do aprendizado das famílias e deve ser compreendido no contexto das sutilezas das interações humanas. Assim, o cuidado pode transformar os contatos e as interações entre o cuidador e a criança em oportunidades de fortalecimento de vínculos protetivos, em estímulos ao desenvolvimento de habilidades das famílias e das crianças e ao exercício de valores fundamentais ao convívio: afetividade, amorosidade, diálogo, respeito, carinho, gentileza, cooperação e reconhecimento de limites e possibilidades na relação com o outro.	É uma pessoa importante na vida da criança – aquela que alimenta, protege, dá afeto, se comunica e atende às suas necessidades, tais como mãe, pai, avó, tio e outros cuidadores.	É considerada a cuidadora primária da criança e o principal contexto de desenvolvimento da criança.

Fonte: Criança Feliz/Guia para visita domiciliar (Brasil, 2017a).

Não se está afirmando que não é preciso qualificar a interação entre cuidadores/as e crianças, que, aliás, é necessária para todos os níveis de renda e raças. Apenas se está afirmando que a solução apresentada pelo programa Criança Feliz é equivocada, pois reforça a tendência, já excessiva, de sobrecarga de trabalho não remunerado das mulheres pobres no cuidado e afazeres domésticos. Este equívoco dificulta ainda mais a sua presença qualificada no mercado de trabalho, reforçando sua indisponibilidade para mais horas de trabalho remunerado, inclusive para que obtenham maiores rendimentos. Além disso, o programa contribui para tomar ainda mais tempo dessas mulheres. Desta feita, o programa Criança Feliz, por meio de um reforço ao familismo enquanto estrutura de cuidado primária da sociedade (quadro 3), em nível micro, termina por desresponsabilizar os homens desta tarefa, e, em nível macro, auxilia na desresponsabilização do Estado, que tem seus marcos maiores na política de austeridade e de desregulamentação.

Para contornar tais equívocos, o programa teria de incorporar técnicas e atividades para o envolvimento massivo dos homens no cuidado e afazeres domésticos, com a qualidade pretendida. Ademais, seria preciso inaugurar instrumentos de financiamento para o efetivo apoio do programa ao atendimento dessas famílias nas estruturas subfinanciadas da saúde, educação, transporte e assistência social, entre outras, a fim de se proporcionarem soluções intersetoriais às diversas carências de tempo das mulheres e homens em situação de pobreza.

4.4 Acompanhamento dos PLs em tramitação no período 2016-2018

Para além do acompanhamento da atuação do Executivo direcionada para as mulheres, importa saber qual o estado da arte nos projetos que tramitam no Congresso Nacional sobre gênero e mulheres. Os dados apresentados a seguir foram construídos a partir de pesquisa realizada na página da Câmara dos Deputados.[99]

99. Ver: <https://bit.ly/36x5dWX>.

Foram pesquisados PLs, projetos de decreto legislativo (PDCs), PECs, MPs e projetos de lei complementar (PLPs) em tramitação, utilizando-se como palavras-chave na busca os termos "mulher", "mulheres", "feminino" e "gênero".

A pesquisa identificou 1.413 PLs utilizando os termos anteriores. Após leitura e análise da ementa e da explicação da ementa de todos esses projetos, foi realizado um novo filtro, selecionando os projetos apresentados entre 2016 e 2018. Esta busca resultou em 335 PLs. Por serem processos com temas bastante diversificados, os mesmos foram classificados a partir das categorias constantes da tabela 5.

TABELA 5
Número e distribuição dos PLs relativos ao tema gênero e/ou mulheres, apresentados entre 2016 e 2018, segundo categoria – Brasil

Categoria	Número de projetos	Distribuição (%)
Aborto e reprodução humana	9	2,7
Assédio, exploração e violência sexual	25	7,5
Economia do cuidado e terceira idade	3	0,9
Maternidade	80	23,9
Mulheres e mercado de trabalho	23	6,9
Prostituição	1	0,3
Publicidade	8	2,4
Saúde da mulher	22	6,6
Outros	85	25,4
Violência contra mulheres e Lei Maria da Penha	79	23,6
Total	**335**	**100**

Elaboração: Disoc/Ipea.

Chama atenção que, doze anos após ser sancionada e ter entrado em vigor, a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) segue sendo objeto de atenção do Poder Legislativo. Entre 2016 e 2018, foram apresentados 56 PLs que propõem alterações na "letra da lei". Entre as propostas mais polêmicas, encontra-se o PL nº 8.223/2017, de autoria do deputado Francisco Floriano (DEM/RJ).[100] Este projeto acrescenta um artigo na seção II da lei, que trata sobre as "Medidas protetivas de urgência que obrigam o agressor", cujo conteúdo informa que "o descumprimento de medidas protetivas elencadas nesta lei não configura crime de desobediência". Atualmente, o referido projeto foi apensado ao PL nº 6.433/2013 e aguarda parecer do relator na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) e na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMulher).

100. Em 2011, Floriano foi réu na Lei Maria da Penha, em ação penal em tramitação no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por lesão corporal decorrente de violência doméstica, ao ser acusado de agredir a ex-esposa. O processo foi arquivado no mesmo ano a pedido da vítima.

Por seu turno, o PL nº 9.596/2018, de autoria da deputada Renata Abreu (Podemos/SP), também propõe alteração no art. 22 da Lei Maria da Penha, tornando o descumprimento de quaisquer medidas protetivas previstas crime que sujeite o agente às penas descritas no art. 330 do Código Penal (detenção, de quinze dias a seis meses, e multa). Ainda sobre medidas protetivas, o PL nº 6.872/2017, de autoria de Moses Rodrigues (PMDB/CE), altera o art. 330 do Código Penal e insere como crime de desobediência o descumprimento às medidas protetivas, além de estabelecer, na Lei Maria da Penha, que "a medida protetiva é independente da instauração de inquérito policial, investigação criminal ou processo penal".

O PL nº 9.675/2018, por sua vez, propõe a inclusão de artigo no Código Penal, segundo o qual, caso a violência patrimonial seja cometida contra a mulher em contexto de violência doméstica, a isenção penal e imunidade matrimonial não deverão ser aplicadas. No que lhe concerne, o PL nº 9.930/2018 acrescenta ao art. 233 do código penal "a divulgação, sem consentimento, de foto, vídeo ou outros materiais relativos à intimidade de mulher" e insere este comportamento ao plano de proteção previsto na Lei Maria da Penha.

Um ponto de destaque é que estão em tramitação 32 PLs, propostos entre 2016 e 2018, que alteram e/ou incluem novas penas a partir de alterações no Código Penal, Lei das Contravenções Penais e Código de Processo Penal. A maioria destes projetos tipifica novos crimes e aumenta penas, ainda que existam projetos como o PL nº 7.037/2017, que propõe inserção de artigo no Código Penal que suspende a pena em razão da maternidade.[101]

Houve poucas iniciativas do Parlamento brasileiro para atender a outras demandas históricas e novas demandas do feminismo. Parece-nos que este fenômeno está ligado à composição do Parlamento desde as eleições de 2014. De acordo com levantamento realizado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), aumentou o número de militares, religiosos, ruralistas e outros segmentos mais identificados com pautas conservadoras, o que fez com que os representantes eleitos em 2014 fossem considerados os "mais conservadores" desde 1964.[102]

De modo paralelo, discussões sobre feminismo, papéis de gênero e gênero estão mais presentes nos debates fora da academia e tornaram-se mais populares com a força que as redes sociais ganharam nesta década. Neste aspecto, é importante considerar o aumento de pessoas com acesso à internet. De acordo com a PNAD Contínua TIC 2016,[103] divulgada em fevereiro de 2018 pelo IBGE, cerca de 70% dos domicílios têm acesso à internet. O telefone móvel celular é o equipamento

101. A execução da pena privativa de liberdade não superior a quatro anos poderá ser suspensa pelo mesmo tempo da pena imposta acrescida de um terço, quando a condenada estiver gestante, lactante ou for mãe de criança de até 6 anos ou com deficiência. Para mais informações, consultar: <https://bit.ly/2E8z9w0>.
102. Ver: <https://bit.ly/2RGAoe2>.
103. Ver: <https://bit.ly/34981aM>.

mais utilizado para acesso à internet; 94,2% dos usuários utilizam a internet para enviar ou receber mensagens de texto, voz ou imagens por aplicativos diferentes de *e-mail*; e 76,4% dos usuários acessam a internet para assistir a vídeos, inclusive programas, séries e filmes.

Com o grande alcance das informações por meio da internet, demandas feministas que outrora estavam restritas ao ambiente acadêmico ganharam destaque e atingiram maior público. Além das redes sociais, o tema foi mais popularizado quando celebridades do Brasil e de outros países se declararam feministas, produziram obras dentro da temática[104] e/ou participaram de campanhas publicitárias que destacaram o feminismo em seus anúncios. Consequentemente, demandas históricas, como igualdade salarial,[105] maior representatividade,[106] luta contra assédios[107] e direito ao aborto,[108] antes restritos a públicos menores, foram mais difundidas. Portanto, na esfera do debate público, a década tem sido marcada por considerável politização do tema *gênero*.

Essa politização se reflete em alguma medida no Parlamento. Nos últimos dois anos, foram apresentados dezenove novos projetos que legislam sobre a diversidade sexual/de gênero. Destes, quinze estabelecem dispositivos com o objetivo de ampliar direitos de populações historicamente marginalizadas por sua identidade de gênero/sexual e/ou criam penas para casos de discriminação ou preconceito de identidade de gênero ou orientação sexual. Os outros quatro projetos, porém, possuem visão oposta sobre o tema. O PL nº 9.742/2018, de autoria de Vinicius Carvalho, do Republicanos de São Paulo (PRB/SP), estabelece como contravenção penal a "utilização de espaços designados para uso exclusivo masculino ou feminino, por pessoas de sexo diverso", em desobediência às normas estabelecidas, com previsão de pena de seis meses a um ano e multa. Ademais, com o objetivo de combater a chamada "ideologia de gênero", o PL nº 9.948/2018, apresentado por Vinicius Carvalho (PRB/SP), propõe que o Ministério da Justiça realize a classificação indicativa de "programas, de qualquer espécie, que contenham questionamentos acerca das distinções biológicas existentes entre sexos, bem como o conceito tradicional e legal de família constantes na ideologia de gênero". O PL nº 5.487/2016, de autoria de Professor Victório Galli (PSC/MT), propunha a proibição de orientação e distribuição de livros às escolas públicas que versem sobre "orientação à diversidade sexual de crianças e adolescentes". Do mesmo autor é o PL nº 9.906/2018, que prevê que apenas os casados ou com união estável entre homem e mulher possam adotar menores de idade.

104. Ver: <https://bit.ly/36ifKEY> e <https://bit.ly/2E3jAWq>.
105. Ver: <https://bit.ly/3a05NPr> e <https://bit.ly/2FJlmgf>.
106. Ver: <https://bit.ly/2PbSe7f> e <https://bit.ly/2roSZkf>.
107. Ver: <https://bit.ly/36igs56> e <https://bit.ly/34dRJhf>.
108. Ver: <https://bit.ly/2E6Gmga> e <https://bit.ly/2P6QM5O>.

Os PLs apresentados sobre aborto, por sua vez, propõem penas mais rigorosas para gestantes e para profissionais de saúde envolvidos no procedimento. Entre 2016 e 2018, foram apresentados cinco novos PLs relacionados ao aborto. Destes, três foram apresentados por Capitão Augusto (PR/SP) e propõem alterações no Código Penal com o objetivo de agravamento de pena. O PL nº 9.105/2017 "agrava a pena para o crime de aborto provocado sem o consentimento da gestante", o PL nº 9.106/2017 "aumenta a pena do crime de aborto provocado por terceiro com o consentimento da gestante", e o PL nº 9.107/2017 "aumenta a pena para o crime de aborto provocado por terceiro se, em consequência do aborto, a gestante sofrer lesão corporal grave". Em outros dois projetos, os proponentes também se manifestam contrários à descriminalização do aborto. O PL nº 4.642/2016, apresentado pelo deputado Flavinho (PSB/SP), "dispõe sobre a prevenção e conscientização dos riscos e consequências relacionados ao aborto" e o PL nº 5.617/2016, apresentado pelo deputado pastor Marco Feliciano (PSC/SP), "institui o Dia Nacional de Conscientização Antiaborto". Este recrudescimento do debate sobre a pauta do aborto no Parlamento foi uma das causas, alegadas pelos propositores da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 442,[109] da legitimidade em se recorrer ao Judiciário para avançar na discussão própria da descriminalização.

Por fim, é importante destacar que, ao final da 55ª legislatura, em 2018, a bancada feminina e as lideranças partidárias no Senado e na Câmara Legislativa acordaram pautas relacionadas ao evento "16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra as Mulheres", apoiado pela ONU. Durante este período, completaram tramitação quatro PLs que têm como objetivo principal fornecer proteção às mulheres. O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 8/2016, de autoria do deputado Lincoln Portela (PR-MG), aumenta a pena para o feminicídio se o crime for cometido durante descumprimento das medidas protetivas de afastamento previstas na Lei Maria da Penha. De autoria do deputado João Arruda (MDB-PR), o PLC nº 18/2017 cria novo tipo penal para registro não autorizado da intimidade sexual e/ou montagem para incluir pessoa em cena de nudez ou ato sexual. A pena prevê detenção de seis meses a um ano e multa.

Outro projeto sancionado foi o PLC nº 5/2016, apresentado pelo deputado Carlos Bezerra (MDB-MT), que garante às mulheres com câncer de mama o direito à cirurgia plástica reparadora nos dois seios, mesmo se o câncer tiver se desenvolvido em apenas uma mama. Em relatório apresentado no Senado, a então senadora Marta Suplicy (Sem Partido-SP) defendia que o Sistema Único de Saúde (SUS) e planos de saúde deveriam arcar com as reconstruções de mamas, auréolas e mamilos, ainda que o tumor tivesse se manifestado em apenas uma mama. Segundo a então senadora, a proposta visa garantir simetria entre os seios e consequente aumento da qualidade de vida para mulheres que passaram pelo câncer. O quarto projeto, de autoria da senadora Simone Tebet (MDB-MS), é o PLS nº 64/2018,

109. Ver: <https://bit.ly/36sPOXD>.

que garante à presidiária gestante ou mãe responsável por crianças e/ou pessoas com deficiência o direito de cumprir a pena em regime domiciliar, desde que a condenada não tenha cometido "crimes com violência ou grave ameaça a pessoa".

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É a partir do contexto social e político aqui analisado, muito pouco promissor para as mulheres, que o ano de 2019 se inicia, trazendo consigo um novo governo eleito, um novo Congresso Nacional, com uma taxa de renovação de cerca de 50%, e desafios ainda mais significativos quando se trata de inserir na agenda pública as necessidades e os interesses das mulheres. A gestão Bolsonaro recebeu em suas mãos uma estrutura administrativa absolutamente enfraquecida: uma secretaria de mulheres frágil e inexistente na prática, com poucos recursos humanos, pouco orçamento e poucos resultados a apresentar. A paralisia que tomou conta da área atingiu outros setores do governo, como as políticas para mulheres rurais ou os serviços de educação infantil, como apontado neste texto, mas não apenas estes. Programas como o PBF, cujos impactos positivos já foram vastamente documentados sobre a vida das mulheres,[110] também passaram por encolhimento no ano de 2017, como pode ser visto no capítulo de Assistência Social deste periódico, ainda que tenham voltado a crescer em 2018, ano eleitoral.

A grande questão é que não apenas houve uma interrupção das políticas para as mulheres, mas seu desmonte e abandono. Programas de impacto expressivo, como aqueles voltados para o enfrentamento da violência contra as mulheres, e programas de menor alcance – ainda que de longa duração na esfera pública –, como o Pró-Equidade de Gênero, foram abandonados. Toda a rede construída entre os órgãos governamentais da esfera federal e entre estes e os órgãos executivos subnacionais, que se deu a partir da instituição do PNPM, acabou desfeita, como consequência da inativação dos mecanismos de gestão e apoio à existência e à articulação destas instâncias. Os retrocessos se impuseram e mostraram, de forma evidente, que as conquistas alcançadas neste campo eram excessivamente frágeis. Ainda que outras áreas setoriais tenham também sofrido com este desmonte, que atingiu desde políticas historicamente consolidadas – como a trabalhista – até áreas mais jovens e frágeis institucionalmente, mas com muito mais sustentação social – como o PBF –, no que se refere às políticas para as mulheres, o cenário foi ainda mais intenso. Isso porque este é um campo com pouco lastro normativo, com muito personalismo e pouca sustentabilidade institucional e política (e, por que não dizer, mesmo social). Se o fim de uma política como o PBF gera ampla mobilização social contrária, mesmo de alas mais conservadoras, o fim de políticas que busquem promover a igualdade de gênero ou a autonomia das mulheres encontra, ao contrário, acolhimento em parcela significativa da sociedade.

110. Ver, por exemplo, Bartholo, Passos e Fontoura (2017).

Ao mesmo tempo, e não coincidentemente, as esferas legislativas foram sendo tomadas pelo conservadorismo e pelas pautas morais, avançando por discussões como o Mesp, a criminalização do aborto, a redução da maioridade penal, entre outras matérias, tornando a discussão destes temas cada vez mais difícil para os movimentos feministas e as mulheres preocupadas com suas condições de vida e de igualdade na sociedade brasileira. Importante destacar que estes movimentos nas esferas do Legislativo e do Executivo se dirigem a um vasto segmento da população, e são, ao mesmo tempo, alimentados por uma parcela expressiva da opinião pública, que, ao longo dos últimos anos, passou a defender abertamente bandeiras conservadoras. Isso se refletiu nos resultados do pleito de 2018, em que se elegeu, segundo análise do Diap, o Congresso mais conservador dos últimos quarenta anos.

Esse fortalecimento da onda conservadora, porém, veio acompanhado de contramovimentos que se expressaram, por exemplo, na maior eleição de mulheres e negros da história, na eleição inédita de mulheres transexuais e de mandatos coletivos e populares. Ao mesmo tempo, a mobilização feminista – em suas mais diferentes faces – segue intensa e fortalecida por meio das plataformas digitais e das redes sociais, levando às ruas, ao longo dos últimos anos, milhares de mulheres que se manifestaram sobre o contexto social e político do país. O novo período que se avizinha traz desafios importantes para as mulheres e para a incorporação de suas agendas nas esferas do Executivo e do Legislativo. Ao mesmo tempo, traz também interessantes possibilidades de reação, sendo fundamental acompanhar, nos próximos anos, o peso que cada uma destas posições terá na balança que define o jogo político.

REFERÊNCIAS

BARTHOLO, L.; PASSOS, L.; FONTOURA, N. **Bolsa Família, autonomia e equidade de gênero**: o que indicam as pesquisas nacionais? Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2331).

BERGAMIM JUNIOR, G. Plano de Educação de SP é aprovado na Câmara sem menções a diversidade sexual. **Folha.uol.com.br**, 25 ago. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/36hujJ6>.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. **The new spirit of capitalism**. [s.l.]: Verso, 2018.

BORBA, F. M.; NOGUEIRA, A. J. A. Violência eleitoral no Brasil: o perfil político e social de candidatos assassinados entre 1998 e 2016. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42., 2018, Caxambu, Minas Gerais. **Anais**...Caxambu: ANPOCS, 2018.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. **Criança Feliz**: guia para visita domiciliar. Brasília: MDS, jun. 2017a. Disponível em: <https://bit.ly/38w7iE0>.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 80**: implantação de escolas para educação infantil. Brasília: CGU, dez. 2017b.

_____. Ministério da Educação. **Minuta de parecer e projeto de resolução – voto em pedido de vista**. Brasília: MEC, dez. 2017c. Disponível em: <https://bit.ly/2Yz47H3>.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social. **Caderno de Resultados 2016/2018**. Brasília: MDS, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/38u42Jp>.

BRITTO, P.; REIS, L. Por pressão, planos de educação de 8 Estados excluem 'ideologia de gênero'. **Folha.uol.com.br**, 25 jun. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/352WhrW>.

BROWN, W. **Undoing the demos**: neoliberalism's stealth revolution. New York: Zone Books, 2015.

BUTTO, A. Políticas para as mulheres rurais: autonomia e cidadania. **Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero**, Brasília, dez. 2010, p. 89-100. Disponível em: <https://bit.ly/2t8hjau>.

BUTLER, J. **Bodies that matter**: on the discursive limits of "sex". New York: Routledge, 1993.

_____. **Problemas de gênero**: feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003. 236 p.

CARDOSO, A. Informality and public policies to overcome it – the case of Brazil. **Sociologia & Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 6, p. 321-349, 2016.

CARVALHO, S. S. Uma visão geral sobre a reforma trabalhista. **Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise**, n. 63, out. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/34dQ9LY>.

CASTRO, B. Trabalho perpétuo: o viés de gênero e o ideal de juventude no capitalismo flexível. **Lua Nova**, São Paulo, n. 99, p. 169-199, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2PDAD6P>.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Nota do CFP sobre a suspensão do kit do projeto Escola sem Homofobia. **Site.cpf.org.br**, 27 maio 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2t204rh>.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

FÓRUM 21 *et al*. **Austeridade e retrocesso – finanças públicas e política fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2016. 1. ed. Disponível em: <https://bit.ly/36qSVPO>.

GAMA, A. **O conflito entre trabalho e responsabilidades familiares no Brasil**: reflexões sobre os direitos do trabalho e a Política de Educação Infantil. 2012. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sério Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2012.

GOMES, L. P. V. Elegendo mulheres: ideologia partidária, feminismo e inclusão de mulheres na política. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 7, n. 1, 2016.

GORDON, L. The New Feminist Scholarship on the Welfare State. *In*: GORDON, L. (Org.). **Women, the State, and Welfare**. [s.l.]: The University of Wisconsin Press, 1990.

HIRATA, H.; KÉRGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007.

HOMENS e mulheres nunca votaram de forma tão diferente no Brasil. **Veja.com**, 30 set. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2E5MyoG>.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior – notas estatísticas**. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2t6mHL7>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres. *In*: **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2YCGKfW>.

_____. Assistência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, 2018.

_____. Assistência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 26, 2019. No prelo.

KARAMESSINI, M. Introduction – women's vulnerability to recession and austerity: a different crisis, a different context. *In*: KARAMESSINI, M.; RUBERY, J. (Eds.). **Women and austerity**: the economic crisis and the future for gender equality. [s.l.]: Routledge, 2014.

LIMA, F. Luiza Trajano lidera debate sobre pauta feminina com presidenciáveis. **Folha.uol.com.br**, 16 ago. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2siuCo7>.

LOURO, G. (Org.). **O corpo educado**: pedagogias da sexualidade. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2001. p. 151-172.

MATOS, M.; PARADIS, C. G. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. **Cadernos Pagu**, n. 43, p. 57-118, 2014.

MIGUEL, L. F. Da "doutrinação marxista" à "ideologia de gênero" – Escola Sem Partido e as leis da mordaça no parlamento brasileiro". **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 15, p. 590-621, 2016.

PAIVA, A. *et al.* **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 27). Disponível em: <https://bit.ly/2E9YhCQ>.

PÉRIVIER, H. Recession, austerity and gender: a comparison of eight European labour markets. **International Labour Review**, v. 157, n. 1, 2018.

PIRES, M. C. C. **Análise da PEC 55**. [s.l.]: Ipea, 2016. (Nota Técnica – Carta de Conjuntura, n. 33). Disponível em: <https://bit.ly/3580Ot3>.

PROTESTOS contra Bolsonaro ocorrem em 26 estados e DF; atos a favor, em 16. **G1.globo.com**, 29 set. 2018. Disponível em: <https://glo.bo/2rnKK84>.

ROSSI, A.; DIAS CARNEIRO, J.; GRAGNANI, J. #EleNão: A manifestação histórica liderada por mulheres no Brasil vista por quatro ângulos. **BBC.com**, 30 set. 2018. Disponível em: <https://bbc.in/36ioKKv>.

RUBERY, J. From 'women and recession' to 'women and austerity': a framework for analysis. *In*: KARAMESSINI, M.; RUBERY, J. (Eds.). **Women and austerity**: the economic crisis and the future for gender equality. [s.l.]: Routledge, 2014.

TRONTO, J. **Caring democracy**: markets, equality and justice. [s.l.]: New York University Press, 2013.

UNESCO aprova a distribuição de *kits* contra a homofobia nas escolas. **G1.globo.com**, 23 fev. 2011. Disponível em: <https://glo.bo/2t3qpW5>.

VIEIRA, F. **Crise econômica, austeridade fiscal e saúde**: que lições podem ser aprendidas? Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 26). Disponível em: <https://bit.ly/2YLBV48>.

VIEIRA, F.; BENEVIDES, R. **Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 28). Disponível em: <https://bit.ly/2Pe7gJi>.