

# IGUALDADE DE GÊNERO

**POLÍTICAS SOCIAIS:** acompanhamento e análise



## **Governo Federal**

### **Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes



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

#### **Presidente**

Erik Alencar de Figueiredo

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

André Sampaio Zuvanov

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Flavio Lyrio Carneiro

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

João Maria de Oliveira

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Herton Ellery Araújo

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (substituto)**

José Eduardo Malta de Sá Brandão

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## **POLÍTICAS SOCIAIS acompanhamento e análise**

### Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

#### **Conselho Editorial**

Alexandre Arbex Valadares (editor)

Eduardo Luiz Zen

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

#### **Colaboradoras**

Igualdade de Gênero

Carolina Pereira Tokarski
Krislane de Andrade Matias
Luana Pinheiro
Ranna Mirthes Sousa Correa

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

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

## IGUALDADE DE GÊNERO<sup>1</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

Em 2022, completam-se vinte anos da criação do primeiro órgão de Estado especificamente voltado para a implementação de políticas para as mulheres, a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim), no âmbito do governo federal. Ainda que incipiente e limitada – seja em termos de recursos de toda ordem, de abrangência das temáticas tratadas<sup>2</sup> ou de sua pouca relevância institucional na hierarquia governamental, visto que não se constituía em um ministério –, foi a partir da criação da Sedim que a agenda das políticas para as mulheres ganhou força na pauta governamental. Até então, os temas relacionados às mulheres ou à igualdade de gênero eram conduzidos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), estrutura muito mais consultiva e deliberativa do que de fato executiva.

Da criação da Sedim à Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM) como parte do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), instituído pela gestão presidencial eleita em 2018, muita coisa mudou. Entre 2003 e 2015, a pauta foi conduzida pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), órgão de *status* ministerial, que, de forma inédita, organizou planos nacionais de políticas para as mulheres, envolvendo diversos setores governamentais e não governamentais, não apenas a partir da perspectiva da transversalidade horizontal (imiscuindo-se pelos diferentes órgãos do governo federal), mas também da transversalidade vertical (envolvendo governos subnacionais) e da interseccionalidade. Esse período foi marcado por importantes conquistas alcançadas, a exemplo da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 e da criação de mais de 220 organismos estaduais e municipais de políticas para as mulheres<sup>3</sup> que, seguindo o movimento de institucionalização da temática no governo federal, se instalaram com maior *status* hierárquico nos governos locais. Foi diante desse cenário que se expandiu a percepção de que os avanços obtidos seriam continuamente incrementados por novas conquistas sociais, uma vez que ainda havia um longo caminho para que a equidade de gênero fosse alcançada.

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/igualdadedegenero>

2. As políticas públicas destinadas às mulheres até o final da década de 1990 limitavam-se, em linhas gerais, a ações na área da violência e saúde.

3. Conforme se vê em: <<https://bit.ly/3IW7zSA>>.

Paradoxalmente, foi a partir de 2015, na gestão da primeira mulher eleita presidenta do país, que esta “sensação” começou a ser estremecida. O símbolo desse novo momento foi a fusão da SPM com um conjunto de outras secretarias, dando origem a um ministério guarda-chuva então denominado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. A partir desse momento, os retrocessos se fizeram cada vez mais visíveis, começando especialmente no afastamento de Dilma Rousseff e na posse de Michel Temer, em 2016, com sucessivas perdas de relevância institucional, de orçamentos e de importância do tema na agenda política, que levaram à paralisação de programas e políticas que vinham sendo implementados até então.<sup>4</sup>

Entretanto, é a partir de 2019 que os maiores desafios se apresentam. A eleição de Jair Bolsonaro e a nomeação de Damare Alves como ministra das mulheres, da família e dos direitos humanos representam uma mudança na direção das políticas desenvolvidas em prol das mulheres e da igualdade de gênero. Não apenas instituiu-se um movimento de desmonte das políticas ainda existentes como se inicia a construção de uma “nova política para as mulheres”, baseada em uma moralidade religiosa, na centralidade da família tradicional nuclear e heteronormativa, no resgate de valores tradicionais de gênero e no embate direto com as pautas e movimentos feministas. A partir deste novo marco orientador, um conjunto de políticas e projetos é lançado visando ocupar o espaço que antes era destinado à implementação de ações que integravam o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) e que, em alguns casos, já contavam com longas trajetórias de existência e articulação intergovernamental. Sem instrumentos reguladores e orientadores da política<sup>5</sup> e sem uma institucionalidade hierarquicamente fortalecida para realizar a articulação com outros setores do governo, estas novas iniciativas revelaram-se frágeis, fragmentadas e com poucos resultados efetivos. Ainda que seja possível encontrar documentos e discursos que apontem para a existência de uma série de novas ações a partir de 2019, a análise dos orçamentos executados mostra que, em termos reais, estas narrativas não se transformaram em realidade para o conjunto de mulheres que delas poderia se beneficiar. Ao contrário, elas passaram a encontrar um fim em si mesmas, como elementos centrais de uma estratégia para “vencer” uma disputa discursiva que busca legitimar as mudanças e fortalecer uma ideologia conservadora que sustenta o atual governo.

É neste contexto, de insuficiente ação do Estado no campo das políticas para as mulheres, que a pandemia do novo coronavírus chega ao país em 2020 e se instala de maneira avassaladora. Aos impactos sobre as mulheres produzidos por essa nova política somam-se os impactos gerados pela própria pandemia,

---

4. Ver, sobre este processo, as edições 25 e 26 deste periódico (Lobato, Rezende e Fontoura, 2018; Mostafa *et al.*, 2019).

5. Como o PNPM, o Comitê de Monitoramento e Articulação do PNPM e o Sistema de Acompanhamento do PNPM, o Fórum de Organismos de Políticas para as Mulheres, entre outros.

que, como já vastamente documentados, são ainda maiores sobre as mulheres, especialmente negras, pobres e periféricas (Tokarski *et al.*, 2021; Barbosa, Costa e Hecksher, 2020; Parent in Science, 2020; Pinheiro, Tokarski e Vasconcelos, 2020; UN Women, 2020; Nassif-Pires, Carodoso e Oliveira, 2021; Fares *et al.*, 2021, entre outros).<sup>6</sup>

Este capítulo procura analisar este cenário duplamente desafiador para as pautas de igualdade de gênero enquanto políticas públicas. Para tanto, o texto se divide em três seções, além desta apresentação. Na seção 2, são apresentadas reflexões sobre o segundo ano da pandemia e os impactos que esta segue produzindo sobre as mulheres, especialmente quando as políticas de mitigação dos seus efeitos são falhas e insuficientes. Na edição 28 do *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (Tokarski *et al.*, 2021), o capítulo *Igualdade de gênero* apresentou um primeiro quadro da situação das mulheres no contexto pandêmico ao longo de 2020. Diante da permanência da pandemia e dos desafios de médio e longo prazos por ela gerados, nesta edição, o capítulo se propõe a refletir sobre os efeitos persistentes da covid-19 sobre: o mundo do trabalho, a saúde mental e a violência contra as mulheres. Adicionalmente, são abordadas também questões relacionadas à saúde materna, uma vez que os índices de morte materna por covid-19 no Brasil são dos mais altos do mundo.

Na seção 3, o foco passa a ser o acompanhamento da execução das políticas para as mulheres ao longo dos dois primeiros anos da nova gestão do governo federal. O olhar aqui se expande para além da pandemia, buscando inicialmente compreender o marco moral e ideológico sobre o qual se constrói esta nova política e, na sequência, os caminhos por meio do qual ela se efetiva em projetos concretos. Apresenta-se também, nessa seção, uma análise da execução orçamentária da SNPM a partir dos programas e ações direcionados especificamente para as mulheres. Por fim, a última seção apresenta algumas considerações finais e desafios – estruturais e conjunturais – a serem considerados no processo de reconstrução do que foi sendo deixado para trás ao longo dos últimos anos.

## **2 O SEGUNDO ANO DA PANDEMIA DE COVID-19 E OS IMPACTOS SOBRE AS MULHERES**

### **2.1 Reflexos de mais um ano de pandemia no trabalho das mulheres**

A edição 28 deste periódico (Tokarski *et al.*, 2021) analisou os impactos da pandemia sobre o mundo do trabalho (seja ele remunerado ou não) ao longo de 2020. Naquele momento, não era possível saber quais seriam os desdobramentos da

---

6. Uma breve busca no Google Scholar sobre artigos publicados a partir de 2020 que tratem dos impactos da pandemia sobre as mulheres retorna mais de 15 mil resultados.

pandemia para os anos seguintes. Se isso segue sendo imprevisível – no momento em que este texto é escrito, a variante ômicron tornou-se a predominante, levando ao crescimento do número de casos em magnitude nunca documentada –, já é possível afirmar, contudo, que os impactos da covid-19 não são lineares ao longo do tempo ou homogêneos entre as pessoas. Boa parte dos seus efeitos sobre o mundo do trabalho resultaram, por um lado, da crise gerada pela necessidade de adoção de medidas de isolamento social que implicaram o fechamento de todos os setores econômicos considerados não essenciais ao funcionamento da sociedade (Barbosa, Costa e Hecksher, 2020; Mattei e Heinen, 2020) e, por outro, da resposta do Estado diante desse cenário, que se consubstanciou em uma atuação desarticulada na definição de medidas de isolamento, de protocolos sanitários de enfrentamento da pandemia e de vacinação, bem como na adoção tardia,<sup>7</sup> confusa e instável do Auxílio Emergencial,<sup>8</sup> que chegou a ser interrompido no início de 2021, quando se encerrou a primeira rodada de concessões (Mattei e Heinen, 2020; Fares *et al.*, 2021; Ocké-Rei *et al.*, 2021). Se é assim, à medida que o isolamento é atenuado ou acirrado, os impactos sobre trabalho remunerado e trabalho doméstico não remunerado seguem em uma ou em outra direção. O mesmo pode se dizer em relação à existência e ao peso das medidas de reposição de renda e de proteção do emprego adotadas ao longo do período.

Nesse sentido, é possível identificarmos momentos distintos em relação à magnitude e à direção dos efeitos causados pela pandemia no mundo do trabalho. O primeiro deles, marcado pelo aumento do desemprego, da inatividade e da carga de trabalho reprodutivo,<sup>9</sup> deu-se desde o momento em que o isolamento social foi praticado de forma mais intensa no país (entre março e junho, tal como mostra o estudo de Moraes (2021) e os sistemas de monitoramento do governo de São Paulo e da Inloco)<sup>10</sup> até meados do terceiro trimestre, quando o mercado de trabalho ainda sentia fortemente os efeitos dos elevados níveis de isolamento social do início da pandemia (gráfico 1). Foi nesse período que se viram ruas e cidades desertas,<sup>11</sup> que o trabalho remoto se efetivou com maior intensidade para

---

7. O auxílio emergencial (AE) começou a ser pago, no Brasil, em 9 de abril de 2020, dois meses após a Lei nº 13.979/2020 ter tratado das medidas necessárias ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus. Segundo o Panorama Laboral da América Latina, publicado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), quando o AE se iniciou no país, um total de 83 políticas de transferência monetária já estavam sendo implementadas em outros países latino-americanos (CEPAL, 2021).

8. Ainda que, ao ser implementado, o auxílio tenha sido de fundamental importância para garantir condições mínimas de vida para os brasileiros e sua magnitude em termos de gastos seja comparável à de países considerados desenvolvidos (Fares *et al.*, 2021; Carvalho, 2020).

9. Trabalho reprodutivo é utilizado, neste texto, como sinônimo de trabalho doméstico e de cuidados não remunerado.

10. Os dados do estado de São Paulo são disponibilizados em: <<https://bit.ly/3MM4dnI>>. Os dados para o Brasil, por sua vez, foram coletados e consolidados pela Inloco, *startup* parceira de empresas que disponibilizam aplicativos de celular, em: <<https://bit.ly/362G7Em>>. Neste caso, contudo, os dados só ficaram disponíveis até março de 2021.

11. Ver, por exemplo: <<http://glo.bo/3Nt8ix9>>, <<https://bit.ly/3DC3Whg>> e <<https://bit.ly/3qjHFxd4>>. Acesso em: 3 dez. 2021.

aqueles que dele poderiam se beneficiar<sup>12</sup> e que o medo do desemprego, da fome e do contágio pelo vírus apareceram com maior intensidade para os trabalhadores autônomos, cuja renda advém do trabalho do dia a dia, para os mais precarizados e para os trabalhadores entendidos como essenciais e da linha de frente, cujas atividades não foram interrompidas.

O arrefecimento dessa chamada primeira onda da pandemia se inicia ao final do terceiro trimestre de 2020, mas é rapidamente seguido por um segundo pico de piora dos indicadores de morbimortalidade por covid-19. Os casos começam a aumentar, e uma segunda onda, ainda mais intensa e letal do que a primeira, instala-se no país entre o final de 2020 e o final do segundo trimestre de 2021.<sup>13</sup> Ainda que resistentes, diante do aumento do número de casos e óbitos (que alcançaram a marca de 3 mil diários), governos estaduais voltaram a decretar medidas de isolamento que provocaram mudanças de comportamento entre a população – ainda que de forma menos intensa que na primeira onda –, ampliando os índices de isolamento social (especialmente entre março e abril) e afetando, portanto, o trabalho e a renda da população brasileira (Moraes, 2021). Desde então, é possível notar uma redução do número de casos e de óbitos por covid-19 que coincide com um momento de vacinação em massa no país e de retomada de praticamente todas as atividades até então restritas, incluindo escolas públicas e atividades culturais, como *shows* e cinemas, bem como o fim ou a redução das restrições de horários ou capacidade de atendimento em bares e restaurantes.

Ao longo de todo esse período, o auxílio emergencial foi implementado e pago a trabalhadores informais, autônomos, microempreendedores individuais, desde que atendidos os critérios de renda do trabalho e domiciliar, com valores que variaram de R\$ 600 mensais – chegando a R\$ 1.200 para mulheres em famílias monoparentais –, em meados de 2020, até R\$ 150 mensais, em 2021 – chegando a R\$ 375 para famílias monoparentais femininas. As incertezas que marcaram a continuidade da oferta do benefício, as interrupções e as flutuações em seus valores contribuíram para o quadro de deterioração do mercado de trabalho brasileiro e para o aumento da pobreza e da fome<sup>14</sup> no país. De fato, estudo da Fundação Getúlio Vargas mostra que, antes da pandemia, cerca de 11% da população brasileira encontrava-se abaixo da linha de pobreza, valor que se reduziu para 4,6% em setembro de 2020, quando o auxílio emergencial estava sendo pago de forma “plena”, e

---

12. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Covid-19, ainda que seja possível verificar uma queda na proporção de pessoas em trabalho remoto entre junho e julho de 2020, é a partir de agosto do mesmo ano que essa queda se dá de forma mais intensa e sustentada (disponível em: <<https://bit.ly/3HX33lm>>).

13. Ver: <<https://bit.ly/3KMaFJF>>.

14. Para uma análise detalhada sobre as condições de insegurança alimentar da população brasileira, ver as notas de políticas sociais de Nathalie Beghin e de Enid Rocha e Valéria Rezende nesta edição de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

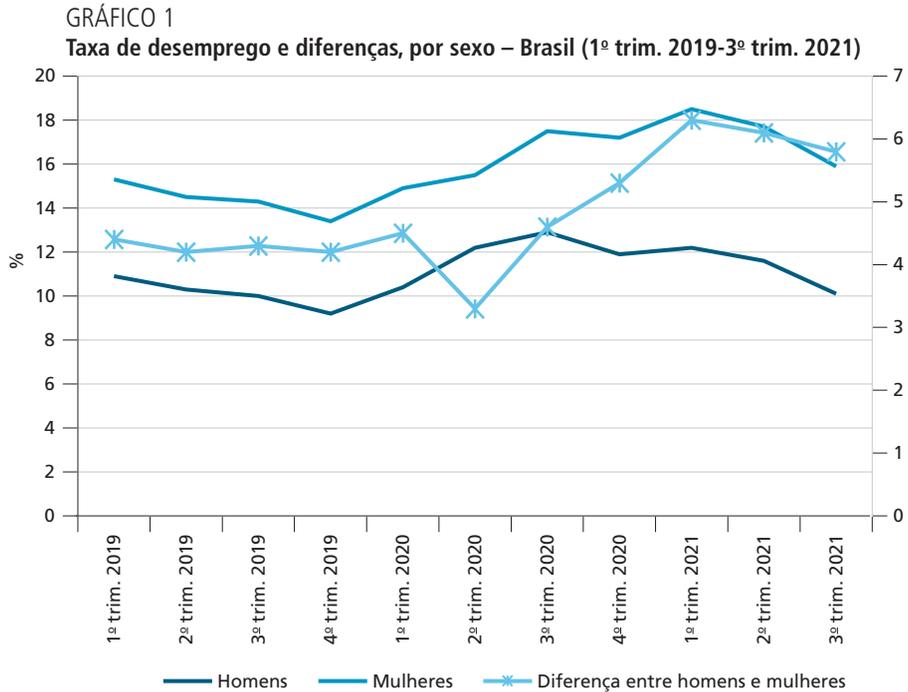
alcançou 16% no primeiro trimestre de 2021, quando o auxílio foi interrompido. Com a retomada do benefício, com valores reduzidos, a taxa de pobreza caiu para 13%, valor ainda superior àquele verificado antes de a pandemia se instalar no país (Neri, 2021).

#### 2.1.1 Os impactos sobre as desigualdades de gênero no mercado de trabalho

Todo esse preâmbulo se faz necessário para tornar evidente que não é possível falar de um efeito genérico da pandemia sobre o trabalho ou, mais especificamente, sobre as desigualdades de gênero no mundo do trabalho. Estes efeitos variaram ao longo dos meses, a depender das medidas adotadas para enfrentar as oscilações de comportamento e controle do coronavírus. Ao se olhar especificamente para o trabalho pago, realizado no mercado, nota-se que a grande marca desta crise econômica, que a distingue de outras crises anteriores, foi o aumento significativo da população que estava fora da força de trabalho. Costa, Barbosa e Hecksher (2021, p. 11) destacam que

A diferença da crise de 2020 em relação à crise anterior, ocorrida em 2015 e 2016, se caracteriza não apenas por sua magnitude, mas também pela intensa transição dos ocupados, não para o desemprego, e sim para a inatividade. Assim, apesar de ter sido observado um aumento da taxa de desemprego, é a queda expressiva na taxa de participação que mais se sobressai na pandemia da covid-19.

A análise do gráfico 1 mostra que, de fato, no primeiro momento da pandemia, há um aumento das taxas de desemprego que se mantém até o final do terceiro trimestre de 2020, quando se estabilizam. Este aumento inicialmente é maior para os homens do que para as mulheres – variação de 1,8 ponto percentual (p.p.) para eles e de 0,6 p.p. para elas entre o segundo e o primeiro trimestres de 2020 –, o que reflete, em boa medida, o movimento de saída mais intensa das mulheres da força de trabalho, mas leva a uma redução nas desigualdades de gênero entre a população desocupada. No terceiro trimestre de 2020, porém, as taxas de desemprego femininas sobem com maior intensidade que as masculinas, e as desigualdades voltam a se ampliar, alcançando uma diferença de 4,6 p.p. entre a taxa de desemprego feminina (17,5%) e a masculina (12,9%), diferença esta que alcança 6,3 p.p. no primeiro trimestre de 2021.



Fonte: PNAD Contínua/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Elaboração das autoras.

Obs.: O eixo da esquerda representa os valores em porcentagem; e o eixo da direita representa os valores absolutos da diferença entre os percentis de homens e mulheres.

Com a chegada da segunda onda da pandemia de covid-19 no país, há um novo movimento de aumento das taxas de desemprego que é concentrado praticamente entre as mulheres. Nesse momento, as taxas de atividade feminina já começam a se recuperar (gráfico 2) e não “seguram” mais o aumento do desemprego das mulheres, a exemplo do que aconteceu na primeira onda. Assim, entre o primeiro trimestre de 2021 e o último de 2020, nota-se um aumento de 1,3 p.p. no desemprego feminino, enquanto o masculino mantém-se praticamente inalterado. No primeiro trimestre de 2021, 18,5% das mulheres estavam desocupadas, maior proporção desde que a PNAD Contínua passou a ir a campo, em 2012 (maior, inclusive, que na crise de 2016, quando atingiu 16,2% no primeiro trimestre de 2017). Entre os homens, esse valor era de 14,9%. Se, no início de 2020, a taxa de desemprego masculina era 4,5 p.p. menor que a feminina, um ano depois, as desigualdades se ampliaram, e a diferença saltou para 6,3 p.p. Tal como mencionado na edição 28 deste periódico (Tokarski *et al.*, 2021), os impactos mais expressivos da pandemia sobre a ocupação feminina têm relação tanto com sua inserção mais precária no mercado de trabalho, em postos com menor proteção social, quanto, especialmente, com a concentração de mulheres em setores que foram muito afetados pela pandemia, como o trabalho doméstico e as ocupações nas áreas de alojamento e alimentação (Tokarski *et al.*, 2021; Hecksher, 2020).

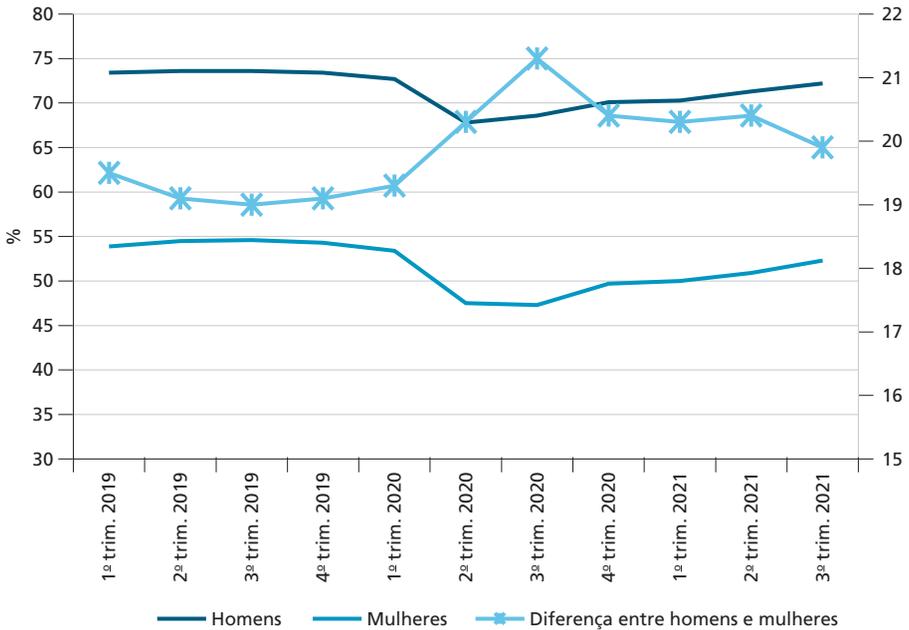
Nos meses seguintes, com o maior controle da pandemia, devido à vacinação, e com a suspensão de praticamente todas as restrições de funcionamento de serviços, as taxas de desemprego passam a cair de forma sustentada. A recuperação do mercado de trabalho, porém, é mais intensa para os homens e, ao final do terceiro trimestre de 2021, é possível perceber que a taxa de desemprego masculina já retorna aos patamares (elevados) do período pré-pandêmico, no qual, vale dizer, o mercado de trabalho já se encontrava em crise. Para as mulheres, em contrapartida, a recuperação é mais lenta. Não apenas as taxas de desemprego femininas não retornaram aos níveis de antes da pandemia como a desigualdade nas taxas de homens e mulheres seguem mais altas (5,8 p.p.) do que a já elevada diferença medida no início de 2020 (4,5 p.p.).

A análise da desocupação, contudo, esconde um movimento que, como mencionado, é o mais relevante no período pandêmico, qual seja, o do aumento da inatividade. O gráfico 2 mostra como entre o primeiro e o segundo trimestres de 2020 – o que corresponde ao momento de isolamento social mais rígido – há uma significativa queda nas taxas de atividade tanto de homens quanto de mulheres. Enquanto, para os primeiros, há uma redução de 5 p.p. na taxa de participação entre os dois trimestres, para as mulheres, essa queda é de 6 p.p., levando a um aumento nas desigualdades de gênero, que já eram significativas antes desse momento. Ou seja, a pandemia amplifica uma desigualdade estrutural a partir de um efeito conjuntural. Este movimento de saída da força de trabalho tem relação não apenas com o desalento “tradicional” e as maiores dificuldades de busca por emprego em uma situação de isolamento social, mas também com o fechamento de serviços essenciais – como escolas –, que ampliou a demanda por trabalho reprodutivo no espaço domiciliar e impossibilitou que as mulheres estivessem disponíveis para o mercado de trabalho. É essa conjunção de efeitos – maior precariedade na inserção ocupacional, maior desalento e maior responsabilidade pelo trabalho doméstico e de cuidados não remunerado – que faz com que as mulheres sejam mais afetadas por esse movimento de saída do mercado de trabalho do que os homens.

Tanto isso é verdade que, ao olharmos para os meses seguintes ao início da pandemia, é possível perceber que a recuperação das taxas de atividade se dá mais rapidamente para a população masculina do que para a feminina. Para os homens, essa recuperação começa a se dar já no terceiro trimestre de 2020; para as mulheres, contudo, é preciso ainda mais um trimestre para que esse movimento possa ser verificado. É apenas nos últimos meses de 2020, quando as restrições de isolamento já pouco se faziam sentir, que as mulheres conseguem voltar a participar do mercado de trabalho, alcançando taxas de participação de quase 50% (enquanto os homens já estavam em 70% no mesmo período). Ao longo de todo o ano de 2021, as taxas de participação masculina e feminina vão se recuperando, mas, enquanto os homens praticamente retornam aos valores pré-pandêmicos ao final da série aqui acompanhada, as mulheres ainda estão pouco mais de 1 p.p. abaixo da taxa verificada no primeiro trimestre de 2020. As desigualdades de gênero,

que chegaram a 21,3 p.p. no terceiro trimestre de 2020 (e que eram de 19,3 p.p. no primeiro trimestre de 2020), ainda estão em 19,9 p.p. um ano depois.

**GRÁFICO 2**  
**Taxas de participação na força de trabalho e diferenças, por sexo – Brasil (1º trim. 2019-3º trim. 2021)**



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração das autoras.

Obs.: O eixo da esquerda representa os valores em porcentagem; e o eixo da direita representa os valores absolutos da diferença entre os percentis de homens e mulheres.

Um setor particularmente importante para as mulheres e que foi bastante afetado durante a pandemia é o do trabalho doméstico remunerado. Conforme foi destacado na edição 28 deste periódico (Tokarski *et al.*, 2021), o trabalho doméstico foi não apenas o segundo mais impactado pela pandemia, tendo perdido cerca de um terço de seus postos de trabalho, como também foi um dos setores com maior dificuldade para recuperar estas posições no momento de retomada do mercado de trabalho. Na última década, o trabalho doméstico tem respondido por algo entre 14% e 15% das ocupações femininas no mercado de trabalho brasileiro (Tokarski *et al.*, 2021; Costa *et al.*, 2021), sendo que, em 2019, 14,2% das mulheres ocupadas eram trabalhadoras domésticas. Era esse o patamar da ocupação quando a pandemia se instalou no Brasil no primeiro trimestre de 2021. Logo no trimestre seguinte, este percentual caiu, equivalendo a uma redução de 12,5%, quando comparado ao trimestre imediatamente anterior, ou a uma

redução de 15%, na comparação com o mesmo trimestre do ano anterior (Costa *et al.*, 2021). A magnitude dos efeitos da pandemia sobre o trabalho doméstico está relacionada, principalmente, ao fato de que esta é uma ocupação: i) marcada pela informalidade e, portanto, com maior facilidade para o rompimento dos vínculos de trabalho; ii) realizada no espaço domiciliar e em intensa interação com os moradores, o que, em um contexto de pandemia, pode ter levado também a preocupações quanto à manutenção da presença da trabalhadora nas residências; e iii) remunerada por outros salários, os quais, em um contexto de intensa crise econômica, podem também ter sido afetados e ter impossibilitado a manutenção do vínculo trabalhista (Ocké-Rei *et al.*, 2021; Pinheiro, Tokarski e Vasconcelos, 2020). Esses efeitos são tão relevantes que o trabalho doméstico ainda não recuperou os níveis dos meses pré-pandemia (Costa *et al.*, 2021).

Tal como mencionado, a informalidade é uma grande marca da categoria. Em 2019, cerca de 73% das trabalhadoras não possuíam carteira de trabalho assinada. Foram essas mulheres as mais impactadas pela crise da covid-19, tendo perdido as suas ocupações e transitado para a inatividade ou para o desemprego em proporção mais expressiva do que as trabalhadoras domésticas que contavam com carteira assinada. A análise dos efeitos da pandemia permite ilustrar como a formalização do vínculo empregatício – obrigatória desde 1941 (Pinheiro, Gonzalez e Fontoura, 2012) – constitui-se em importante mecanismo de proteção das trabalhadoras, dificultando a demissão, mantendo padrões mínimos de renda e possibilitando o acesso a benefícios como o seguro-desemprego e o auxílio-doença. Costa *et al.* (2021) mostram como, entre as trabalhadoras domésticas formais, o risco de passar para a inatividade foi, no contexto pandêmico, 10 p.p. menor do que para as informais. O mesmo se dá em relação ao risco de transitar para o desemprego: enquanto entre as informais esse risco se ampliou em 3,5 p.p. nos primeiros trimestres de 2020, para as formais esse risco foi de 1,3 p.p., tendo alcançado 0,7 p.p. para as trabalhadoras formais dos demais setores ocupacionais. Se, em crises econômicas “tradicionais”, o trabalho doméstico pode se constituir em um colchão amortecedor para trabalhadoras menos escolarizadas e qualificadas, que acabam sempre encontrando nesta ocupação uma alternativa de emprego, na crise econômica de 2020-2021 isto não foi verificado, e as possibilidades de transitar da condição de inatividade ou desemprego para uma ocupação no mercado foram maiores para outros setores do que para o setor doméstico (*op. cit.*).

2.1.2 Os impactos da pandemia sobre o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado

As características do trabalho doméstico enquanto uma ocupação tipicamente de cuidado exercida no espaço domiciliar fazem com que os impactos de uma crise sanitária sejam bastante distintos daqueles verificados em outras crises econômicas e para outros setores. Essas características produziram efeitos negativos não

apenas sobre as trabalhadoras, mas também sobre a sociedade de forma geral, na medida em que a impossibilidade de contar com o trabalho exercido por estas mulheres ampliou a carga de trabalho das famílias contratantes e contribuiu para a ampliação da inatividade feminina. O aumento da demanda por trabalho doméstico e de cuidados não remunerado não se deu apenas pela ausência das trabalhadoras domésticas, mas também pela impossibilidade de contar com as instituições que ofertam algum tipo de cuidado à sociedade, como escolas, creches, instituições de acolhimento de idosos, restaurantes, entre outros.

É importante lembrar que, ainda que grande parte das restrições de isolamento social tenham sido encerradas no segundo semestre de 2021, com a abertura quase total de atividades comerciais e de serviços, a redução da oferta de serviços de cuidados – em especial as escolas, tanto no setor público quanto no setor privado – ainda permanecia. Isso porque os sucessivos decretos presidenciais promulgados no sentido de regulamentar a Lei nº 13.979/2020 (Brasil, 2020a) para definir os serviços e atividades essenciais que deveriam funcionar durante a pandemia não previram o funcionamento de escolas, creches e demais serviços que oferecem cuidados. O não reconhecimento das escolas como atividades essenciais expressa o entendimento de que, em cada família, existirão pessoas capazes de realizar as atividades antes ofertadas nestes serviços, sejam elas mais fortemente associadas à dimensão do cuidado que escolas e creches exercem – como brincar, alimentar, trocar –, sejam elas associadas à dimensão educacional e ao cumprimento dos componentes curriculares previstos para cada nível. Dessa forma, passaram para responsabilidade das famílias – particularmente das mulheres – um montante expressivo de trabalho de cuidados antes ofertado por aquelas instituições, uma vez que o ensino totalmente remoto ou híbrido (com atividades presenciais e remotas) foi adotado por boa parte dos estabelecimentos de ensino. Sobre esse aspecto, é oportuno citar Adriana Puiggrós (2020, p. 36, tradução nossa):

Quando os vínculos pedagógicos foram subitamente suspensos, ficou à vista a importância das instituições educacionais. Os setores médios, críticos frequentes do Estado, exigiam que este se encarregasse de remediar a nova circunstância. Diante desse pedido, alguns governos divergiram em suas respostas, cujas consequências deixarão marcas sociais, demográficas, econômicas e culturais. O mapa educacional terá mudado e encontraremos semelhanças entre os países em que o Estado interveio decisivamente no controle da pandemia e na continuidade da educação (de diferentes formas) e aqueles que negaram o problema e abandonaram a população à sua sorte, ou a subestimaram e não fizeram todo o correspondente. (...) os governos responsáveis estimularam a pesquisa científica e tecnológica em torno do fenômeno da pandemia e inúmeras questões relacionadas ou derivadas; assim como reorganizaram o ano letivo e estimularam a irrupção de iniciativas educativas há muito contidas.

Segundo o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o fechamento de escolas durante o primeiro ano da pandemia foi um fenômeno global, mas a América Latina e Caribe foi a região mais afetada, com 80% do tempo de instrução previsto interrompido, devido ao fechamento total das escolas (UNICEF, 2021, p. 19). O relatório aponta que, nos países com renda média baixa e renda baixa, o ensino presencial foi interrompido por mais tempo devido ao fechamento total das escolas. No continente latino-americano, 79% das escolas foram completamente fechadas, 18% foram parcialmente fechadas e 3% ficaram completamente abertas no período compreendido entre 11 de março de 2020 até 11 de março de 2021 (UNICEF, 2021, p. 20). Na plataforma que monitora o fechamento das escolas devido à covid-19,<sup>15,16</sup> o Brasil está entre os poucos países cujas escolas não estão totalmente abertas. Por sua vez, no mapa que mostra a duração total do fechamento das escolas, com exceção do Uruguai, todos os países da América do Sul ficaram mais de 41 semanas com escolas fechadas.<sup>17</sup> Em relação à priorização de professores da educação básica nas campanhas de vacinação contra covid-19, nota-se que, da América do Sul, apenas Chile e Colômbia incluíram os docentes no grupo prioritário 1, o primeiro a ser vacinado. Os docentes do Uruguai e do Paraguai entraram no grupo prioritário 2, enquanto Brasil, Argentina, Peru e Equador incluíram os docentes no grupo prioritário 3.<sup>18</sup>

Não se ignora, aqui, que o retorno precoce às atividades escolares (ou o seu fechamento tardio) sem orientações, protocolos, condições materiais adequadas<sup>19</sup> e, mais recentemente, vacinação em massa coloca em risco não apenas as crianças, até então proporcionalmente menos afetadas em termos de morbimortalidade por covid-19, mas toda a comunidade escolar, formada majoritariamente por mulheres.<sup>20</sup> Isso significa, portanto, que reconhecer o espaço das escolas como um lugar no qual atividades essenciais são ofertadas à sociedade exige organização e preparo, em termos de protocolos sanitários, além de adequações que precedem este reconhecimento. Diante da inexistência de uma atuação nacional coordenada, com a instituição de protocolos orientadores para o funcionamento das escolas, e da falta de investimentos na adequação física dos espaços,<sup>21</sup> o fechamento das escolas e/ou seu funcionamento em sistema híbrido funcionou como medida

15. Todas as consultas ao sítio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) foram realizadas em fevereiro de 2022.

16. Disponível em: <<https://bit.ly/3HY0Hmz>>.

17. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3pPO9Hu>>.

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3IXgdQZ>>.

19. Como acesso a álcool em gel, ventilação e distanciamento, água e sabão para higienização das mãos, máscaras adequadas, entre outros.

20. Segundo dados da PNAD Contínua 2020, as mulheres respondiam por 95% dos profissionais que atuavam em creches, 84% dos que atuavam em pré-escolas e em estabelecimentos de ensino fundamental, 65% dos que atuavam no ensino médio, 50% dos que estavam ocupados no ensino superior e 65% daqueles que estavam atuando em serviços auxiliares à educação (elaboração das autoras a partir dos microdados da PNAD).

21. Ver, a este respeito, o capítulo de Enid Rocha e Valéria Rezende neste periódico.

de proteção e controle da pandemia, levando a prejuízos expressivos tanto para as crianças, que se mantiveram afastadas, quanto para suas famílias, que tiveram a sua carga de trabalho aumentada.

Esses prejuízos, contudo, não foram igualmente sentidos pelas crianças ou pelas mulheres que passaram a assumir o trabalho de cuidado antes ofertado pelas escolas. Olhando especificamente para as mulheres, nota-se que os impactos do fechamento das escolas sobre o seu trabalho reprodutivo não são homogêneos. Isso se dá não apenas porque mulheres de diferentes classes sociais ou grupos raciais possuem diferentes possibilidades de “solucionar” esses problemas (contando com redes informais de cuidado ou contratando e mantendo o trabalho de uma babá ou trabalhadora doméstica, por exemplo, mesmo na pandemia), mas porque este problema se apresentou com intensidade diferente para mulheres diferentes. De fato, as escolas privadas retornaram às suas atividades, ainda que em sistema híbrido, muito mais cedo do que as escolas públicas, que se mantiveram em sistema totalmente remoto até meados de 2021.<sup>22</sup> Segundo a UNESCO, a maior parte das escolas públicas estaduais retornaram às aulas presenciais em todo o país, em regime híbrido, apenas no final do primeiro semestre de 2021,<sup>23</sup> enquanto na rede privada muitas instituições já tinham aberto suas portas no segundo semestre de 2020 ou, no máximo, no início de 2021. Dados do Censo Escolar, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mostram que, ao final de 2020, 97,5% das escolas municipais não tinham retornado às atividades presenciais, valor que é de 71% para as escolas particulares. Isso significa que, na média, as escolas públicas ficaram fechadas 287 dias em 2020, enquanto as particulares fecharam por 248 dias.<sup>24</sup> Ou seja, a necessidade de cuidado das crianças, que permaneceram em casa por um longo período – sem alternativas ofertadas pelo Estado –, impactou decisivamente as possibilidades de participação das mulheres no mercado de trabalho e ampliou as dificuldades para que elas pudessem retornar ao mercado ao longo desse primeiro ano e meio da pandemia.

Ao observarmos os dados relativos à frequência à escola de crianças de 0 a 5 anos, nota-se que, em 2019, 55,6% de crianças de 0 a 5 anos frequentavam creche ou escola. Destas, 71,7% com idade entre 0 e 3 anos e 76,8% com idade entre 4 e 5 anos frequentavam estabelecimentos públicos. Ou seja, na grande maioria das famílias brasileiras, as crianças de até 5 anos de idade frequentavam creches ou escolas da rede pública de ensino e, assim, permaneceram ao menos um ano e

---

22. Segundo o levantamento realizado pela UNESCO, até 9 de setembro de 2021, apenas os estados do Acre, Rio Grande do Norte e Roraima ainda não tinham retomado, naquela data, atividades presenciais nas escolas. Ressalta-se, contudo, que esse retorno tem se dado de forma heterogênea, cada estado da federação apresentando ritmos e situações diferentes e na forma híbrida, ou seja, em grande parte dos estados as crianças não têm aulas presenciais todos os dias da semana.

23. Disponível em: <<https://bit.ly/3pBIDHL>>.

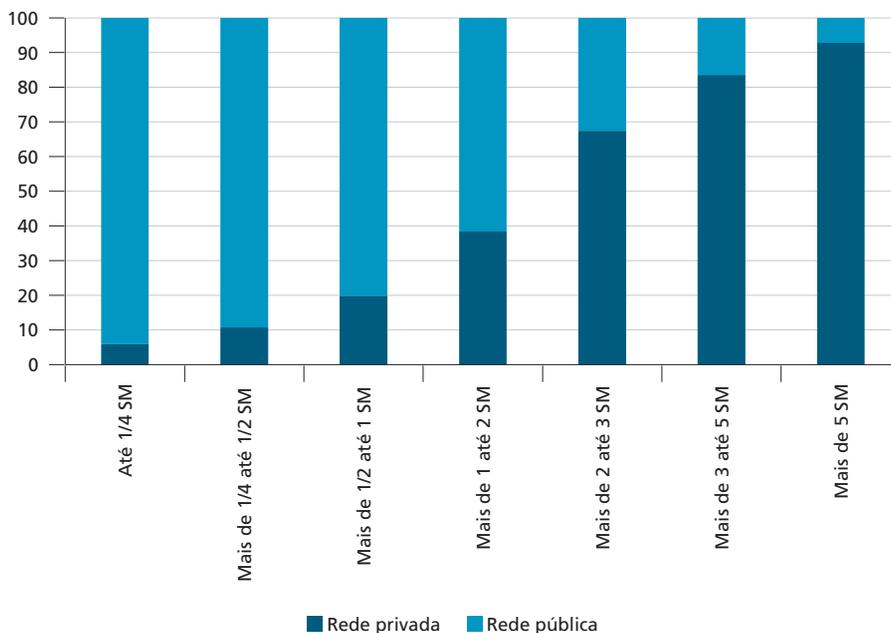
24. Para mais detalhes sobre este tema, ver o capítulo *Educação* e a *Nota de política social* de Enid Rocha e Valéria Rezende neste periódico.

meio afastadas destas instituições, quando se consideram os dois primeiros anos da pandemia. No entanto, são as crianças de mais baixa renda e negras as que proporcionalmente mais frequentavam o sistema público de ensino, tal como se pode ver nos gráficos 3 e 4. Portanto, foram estas crianças e suas mães as maiores afetadas pelo fechamento dos serviços educacionais e pela ausência de construção de soluções que pudessem mitigar ou compensar o maior aumento das jornadas de trabalho reprodutivo e os impactos no trabalho produtivo e na saúde mental das mulheres, causados pela intensificação dos cuidados de crianças em idades tão novas.

GRÁFICO 3

**Distribuição das crianças de 0 a 5 anos frequentando escola, por rede, segundo renda domiciliar *per capita* – Brasil (2019)**

(Em %)



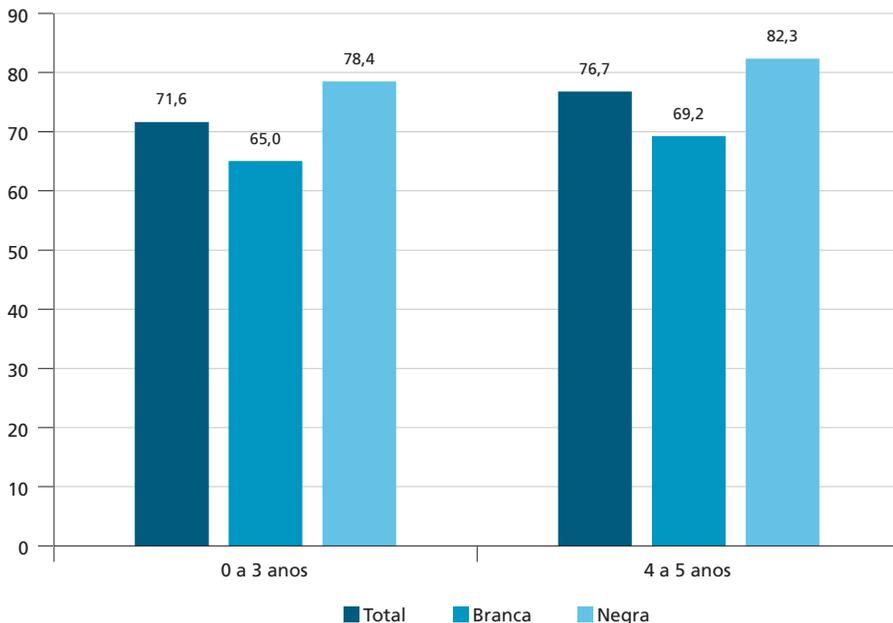
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração das autoras.

Obs.: SM – salário mínimo.

GRÁFICO 4

Proporção de crianças de 0 a 5 anos frequentando escola que estão matriculadas na rede pública, segundo faixa etária e raça/cor – Brasil (2019)  
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
Elaboração das autoras.

É claro que em uma sociedade mais igualitária, em termos de divisão sexual do trabalho reprodutivo, estes impactos seriam mais igualmente divididos entre homens e mulheres. Contudo, no caso brasileiro, existem evidências suficientes que apontam para uma persistente e estrutural desigualdade de gênero neste campo. Os dados coletados pelo IBGE indicam que as mulheres seguem alocando o dobro de tempo em trabalho doméstico e de cuidados não remunerados do que os homens. Em 2019, último ano para o qual se tem informações a respeito, as mulheres gastavam em torno de 21 horas semanais nestas atividades, valor que cai para 11 horas no caso dos homens (IBGE, 2020).

Infelizmente, o IBGE não coletou essas informações ao longo de 2020, momento no qual as jornadas de trabalho reprodutivo se intensificaram diante da pandemia e do fechamento dos serviços de compartilhamento de cuidados com

as famílias.<sup>25</sup> Pesquisas conduzidas por outras organizações no Brasil e no mundo, no entanto, trouxeram evidências que apontam nesta direção. No caso brasileiro, a pesquisa da Sempreviva Organização Feminista (SOF), conduzida entre abril e maio de 2020, mostra que 50% das mulheres passaram a cuidar de alguém na pandemia (sendo 52% destas negras e 46%, brancas), 72% delas afirmaram que aumentou a necessidade de monitoramento e companhia, e 41% daquelas que seguiram trabalhando com manutenção dos salários disseram que estavam trabalhando mais na quarentena (SOF, 2020). No âmbito internacional, estudo da Organização das Nações Unidas (ONU) Mulheres apontou que houve aumento da jornada de trabalho reprodutivo na primeira fase da pandemia tanto para homens quanto para mulheres, com maior intensidade para elas, em 22 países na Ásia-Pacífico, na Europa e na Ásia Central (UN Women, 2020).

O mesmo também foi verificado para o Brasil, segundo pesquisa conduzida na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com uma amostra majoritariamente formada por pessoas com nível de escolaridade elevada e de camadas médias de renda (Jesus e Myrrha, 2020). Neste caso, ainda que um terço dos entrevistados tenham dito que o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado estava sendo dividido igualmente entre os membros do domicílio durante o período da pandemia, 52% afirmaram que as mulheres estavam sendo sobrecarregadas com essas atividades. Em uma comparação com o período anterior da pandemia (com base em dados da PNAD Contínua), as autoras concluíram que houve uma maior divisão das tarefas entre homens e mulheres, mas que essa mudança foi mais perceptível entre casais sem filhos e não foi capaz de evitar a maior carga de trabalho entre as mulheres. Considerando os casais com filhos pequenos, enquanto antes da pandemia 24% destes dividiam igualmente as tarefas domésticas e de cuidados, durante a pandemia (entre maio e junho de 2020) este valor saltou para 36%. No caso de casais sem filhos pequenos, em 42% dos casos o trabalho doméstico e de cuidados era dividido de forma igualitária no período da pandemia (era de 21,5%). As mulheres seguem, porém, sendo majoritariamente responsabilizadas por estas atividades e isso não se alterou no contexto pandêmico. Em 60% dos arranjos do tipo casal com filhos pequenos, as mulheres continuavam respondendo pela maioria do trabalho reprodutivo, valor que era de 53,5% entre os casais sem filhos pequenos (Jesus e Myrrha, 2020).

O estudo de Jesus e Myrrha (2020) aponta também para a relevância do teletrabalho nessa reconfiguração mais igualitária de divisão do trabalho doméstico e de cuidados não remunerado. Como a amostra da pesquisa se concentrou

---

25. A PNAD Contínua não levou a campo, em 2020, as perguntas referentes ao trabalho doméstico e de cuidados não remunerado, o que significa que não foram disponibilizadas, pelo IBGE, informações que possibilitariam comparar as jornadas em trabalho doméstico não remunerado entre os anos pré pandemia e durante a crise sanitária. Assim, para acessar dados dessa natureza, faz-se recorrer a estudos menores em termos de abrangência territorial ou a estudos que mostraram esse movimento em outros países.

em pessoas de mais alta escolaridade, havia uma sobre representação daqueles que puderam fazer uso do estatuto do teletrabalho. Se a experiência do trabalho remoto pode, por um lado, se constituir em uma possibilidade de conciliar vida familiar e profissional, por outro, pode apenas significar maior carga de trabalho para as mulheres, como apontam alguns estudos (Oliveira, 2013;<sup>26</sup> Gibb, 2017<sup>27</sup> *apud* Fares, Oliveira e Rolim, 2021). De fato, a própria Organização Internacional do Trabalho (OIT) ressalta que, em circunstâncias “normais”, o exercício do trabalho remoto pode significar uma elevação da carga de trabalho das mulheres, que passam a ter que oferecer assistência aos familiares dependentes – em especial crianças pequenas, idosos ou doentes – e às tarefas domésticas, ao mesmo tempo em que devem responder às demandas do trabalho realizado para o mercado (OIT, 2020). No contexto da pandemia, onde a oferta pública e privada de serviços foi restrita e que o trabalho doméstico remunerado também se tornou menos disponível, essa sobrecarga se tornou ainda mais expressiva.

A experiência do teletrabalho, adotada como estratégia de controle do vírus, não esteve disponível, contudo, para todo o conjunto de trabalhadores e trabalhadoras. Segundo dados da PNAD Covid-19, 11% da população ocupada e não afastada teve a possibilidade de trabalhar remotamente ao longo do período de maio a novembro de 2020, o que equivale a um total de 8,2 milhões de pessoas. Esse grupo é majoritariamente feminino, branco, com escolaridade superior e com vínculo empregatício com o setor privado, ainda que a parcela de ocupados no setor público seja também muito expressiva (Góes, Martins e Nascimento, 2021). Pouco mais da metade dos profissionais em trabalho remoto no setor privado e no setor público estavam ocupados no setor educacional, valor que alcança 71%, quando se consideram os(as) trabalhadores(as) remotos(as) do setor público municipal (*op. cit.*). Levando-se em conta que esta é uma área de forte presença feminina, fica mais fácil entender por que a maioria das pessoas ocupadas e não afastadas era do sexo masculino, mas a maioria das pessoas em trabalho remoto era do sexo feminino (Góes, Martins e Nascimento, 2021). A categoria dos profissionais da educação enfrentou inúmeros desafios ao longo do período pandêmico, que incluem questões como o aumento da jornada de trabalho, a necessidade de aprendizado de novas ferramentas para o ensino *on-line*, os gastos com aquisição de equipamentos para a realização das aulas remotas e os impactos sobre a saúde física e mental (Pereira, Santos e Maneti, 2020; Nova Escola, 2020). Além de tudo isso, a necessidade de conciliar o trabalho *on-line* com o trabalho doméstico e de cuidados – e muitas vezes acompanhar também a escola remota dos próprios filhos – gerou uma sobrecarga de trabalho significativa para as professoras.

---

26. Oliveira, A. L. M. *Regulação estatal das relações de trabalho no capitalismo contemporâneo: uma crítica ao discurso da flexibilização e desregulamentação*. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

27. Gibb, L. S. F. *A tendência de despadronização da jornada de trabalho: configuração no Brasil e impacto nas mulheres*. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

Infelizmente, para o caso brasileiro, não é possível analisar os efeitos do teletrabalho sobre o trabalho reprodutivo por meio de informações oficiais e de amplitude nacional, uma vez que nem a PNAD Contínua, nem a PNAD Covid-19 – que levantou dados sobre o trabalho remoto no contexto da pandemia – coletaram informações sobre trabalho doméstico e de cuidados não remunerado. Contudo, o estudo de Fares, Oliveira e Rolim (2021) conduzido com 455 pessoas durante o período de maio a junho de 2020 levantou algumas pistas importantes sobre esses impactos, ainda que estas sejam limitadas, dada a pequena abrangência da amostra pesquisada. Os resultados também apontam para uma tendência de melhor divisão sexual do trabalho doméstico e de cuidados na pandemia, mas permanece a sobrecarga de trabalho feminino. Os questionários foram respondidos tanto por pessoas que estavam em teletrabalho como por pessoas que continuavam trabalhando presencialmente, o que possibilitou aos autores perceberem que o aumento do trabalho reprodutivo foi maior para quem estava em trabalho remoto do que para os demais, além de ter sido sempre maior para as mulheres, ainda que os efeitos sobre os homens sejam também expressivos.

Diante dos resultados encontrados, é importante avaliar se “essa divisão mais paritária das tarefas domésticas poderia ser uma tendência ou se irá se restringir apenas a esse momento onde a manutenção do trabalhador doméstico nos domicílios contratantes não tem sido possível” (Jesus e Myrrha, 2020). De fato, a impossibilidade de compartilhar com o Estado ou com o mercado (via serviços privados ou mesmo via contratação de trabalho doméstico) o trabalho reprodutivo pode ter levado as famílias a alterarem em alguma medida a sua distribuição de trabalho doméstico, sendo importante aprofundar as investigações para avaliar o quanto essa conjuntura é capaz de alterar desigualdades que são tão estruturantes da sociedade brasileira.

## **2.2 Violência doméstica: quando o maior problema de saúde pública acontece em tempos de pandemia**

Em sua última edição, este periódico se debruçou sobre os diferentes impactos da pandemia de covid-19 na vida das mulheres, entre eles o aumento da violência doméstica e familiar contra mulheres (VDFM) e como as consequências socioeconômicas originadas do primeiro ano da pandemia afetaram mais as mulheres negras, especialmente as periféricas, reforçando as desigualdades produzidas pelas hierarquias sociais no que se refere a classe, raça, gênero e etnicidade, visto que “no Brasil, a questão do preconceito e da discriminação estão implicados na associação entre a raça e classe” (Aguiar, 2007).

Importante lembrar que a VDFM tem motivações fundamentadas culturalmente, sendo estruturada a partir de relações desiguais de poder e “pela construção simbólica do feminino como subordinado ao masculino” (Biroli, 2018, p. 113). Dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) revelam que, pelo menos desde 2017, há aumento sistemático dos casos relacionados à violência de gênero no Brasil, especificamente dos registros de agressões contra mulheres em ambiente doméstico e de feminicídio, com intensidades distintas, a depender da localidade (FBSP, 2020). Para muitas mulheres, a residência está longe de ser um espaço de privacidade e proteção, sendo com frequência um ambiente de humilhações, abusos e dor (Biroli, 2018, p. 138). Embora esse fenômeno não seja recente e não esteja circunscrito ao período pandêmico, as medidas de restrição e isolamento social tomadas para conter o avanço da pandemia de covid-19 em 2020 e 2021 causaram o agravamento das situações de violência contra mulheres (Tokarski *et al.*, 2021).

Já nos primeiros meses da pandemia, a Organização Mundial da Saúde (OMS) alertava para o agravamento da ameaça à saúde global com o aumento da violência contra as mulheres, visto que, segundo a organização, tal violência, que se constitui no maior problema de saúde pública do mundo, afetando uma a cada três mulheres globalmente, tenderia a aumentar durante todos os tipos de emergências, incluindo pandemias (WHO, 2020). Para a OMS, o estresse, a ruptura das redes sociais e de proteção, as medidas de distanciamento e a diminuição de acesso aos serviços de atendimento constituem-se em fatores que podem agravar o risco da violência.

De acordo com o documento *Anuário brasileiro de segurança pública* (FBSP, 2021b), publicado pelo FBSP, houve crescimento de 0,7% na taxa de feminicídio em 2020, se comparado a 2019.<sup>28</sup> Em números absolutos, significa que, em 2020, 1.350 mulheres foram assassinadas por sua condição de gênero, o que representa 34,5% do total de assassinatos de mulheres no país (*op. cit.*, p. 94). O anuário ainda aponta que em 2020 houve aumento de 4,4% no número de medidas protetivas de urgência (MPU) concedidas pelos tribunais de justiça do país e crescimento de 16,3% das chamadas de vítimas ou de terceiros em situações de violência doméstica às polícias militares, por meio do número 190, apesar de ter havido redução nos registros policiais relacionados a VDFM efetuados nas delegacias de polícia. No que diz respeito à violência sexual, o mesmo documento aponta para uma queda abrupta de registros nos primeiros meses da pandemia, o que não significa uma queda na incidência desse tipo de violência, mas que, possivelmente, o acesso aos serviços de saúde e aos sistemas de justiça foram prejudicados com a crise oriunda da covid-19 no Brasil,<sup>29</sup> além da redução de circulação de pessoas fora das residências e nos espaços públicos, o que também prejudicou o acesso a locais de denúncia.

28. Os dados para 2021 ainda não haviam sido divulgados quando este texto foi escrito.

29. Para mais informações, consultar o texto *Os registros de violência sexual durante a pandemia de covid-19*, de autoria de Marina Bohnenberger e Samira Bueno, disponível em: <<https://bit.ly/31fQ1ji>>.

A terceira edição do relatório *Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil* (FBSP, 2021a), realizado pelo FBSP e pelo instituto de pesquisa Datafolha, aponta que entre 2020 e 2021, a cada um minuto, oito mulheres foram agredidas. Segundo o relatório, entre as mulheres que sofreram violência, era maior a precarização das condições de vida (redução da renda da família, perda do emprego, momentos de mais estresse nas residências por conta da pandemia, maior tempo de permanência em casa). Entre estas, 61,8% afirmaram que a renda familiar diminuiu nesse período e 46,7% afirmaram que perderam o emprego (entre as mulheres que não sofreram violência, os números foram de 50% e 29,5%, respectivamente). Quando questionadas sobre os fatores que, durante a pandemia, mais influenciaram a ocorrência da violência pela qual passaram, a perda de emprego e renda e a impossibilidade de trabalhar foram os fatores mais determinantes para 25,1% delas. Para outras 21,9%, por sua vez, a maior convivência com o agressor foi o fator que mais contribuiu.

Durante o período de pandemia, as residências seguiram sendo o lugar de maior risco para a incidência de violência para as mulheres: 48,8% das vítimas relataram que a violência mais grave ocorreu dentro de casa. Os autores mais frequentes foram pessoas conhecidas das vítimas, sendo que 25,4% eram ex-cônjuges/ex-companheiros/ex-namorados (FBSP, 2021b). Os dados apontam que a pandemia e as restrições de circulação não reduziram casos de assédio, e, segundo as mulheres que sofreram violência, a pandemia contribuiu para a alta prevalência de violência doméstica e intrafamiliar.

Análise produzida pela última edição do *Atlas da violência* (Cerqueira *et al.*, 2021) aponta redução no número de mulheres assassinadas em decorrência da violência urbana e aumento da taxa de homicídios de mulheres dentro das residências no período compreendido entre 2009 e 2019. Esse relatório salienta que uma característica importante para distinguir os homicídios de mulheres que ocorrem em ambiente doméstico dos homicídios de mulheres que ocorrem fora das residências é o instrumento utilizado. No período analisado, armas de fogo foram utilizadas em 54,2% dos homicídios de mulheres que ocorrem fora da residência, enquanto dentro das residências esse número é de 37,5%. Entretanto, tem preocupado os pesquisadores da área de segurança pública o crescimento exponencial no número de civis com porte de armas de fogo.

No texto *Panorama sobre as armas de fogo no Brasil: um retrato possível a partir dos sistemas federais* (Figueiredo e Marques, 2021), Isabel Figueiredo e Ivan Marques destacam o aumento expressivo do número de armas de fogo em circulação nas mãos de particulares desde 2017, ao mesmo tempo em que há um desgaste dos mecanismos estatais utilizados para o controle desses objetos. Segundo dados informados pela Polícia Federal ao FBSP, em 2017, o Sistema Nacional

de Armas (Sinarm) registrava quase 638 mil armas ativas e, em 2020, esse número aumentou para 1,3 milhão. Houve ampliação nos registros ativos de pessoas físicas que declararam sua primeira arma ou renovaram o porte em todas as Unidades da Federação (UFs), sendo que em onze UFs houve crescimento de mais de 100% em relação aos dados de 2017. Em 2020, foram registradas 186 mil novas armas por civis, crescimento de 97,1% em comparação com 2019. Os dados informados pelo Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma) vão na mesma direção. A categoria composta por caçadores, atiradores e colecionadores (CAC) apresentou 111,5 mil novos registros em 2020, crescimento de 36,8% em relação a 2019. Neste mesmo ano, estavam registrados como CAC no Exército brasileiro 200 mil pessoas, e em 2020 o número cresceu para 287 mil, apesar de a caça ser uma atividade ilegal no país desde 1967 (salvo poucas exceções).

O aumento na circulação de armas de fogo no país é um dos fatores que ajudam a explicar o aumento no número de homicídios em 2020, após dois anos de queda (FBSP, 2021b). A presença da arma de fogo é um fator de risco para as mulheres, uma vez que foram exatamente estes instrumentos os principais empregados nos assassinatos de mulheres no Brasil entre 2012 e 2019, segundo o relatório *O papel da arma de fogo na violência contra a mulher*,<sup>30</sup> produzido pelo Instituto Sou da Paz. O documento analisou dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) do Ministério da Saúde entre 2012 e 2019 e concluiu que possuir armas de fogo em casa constitui um fator de risco para as mulheres, considerando tanto violências psicológicas e sexuais quanto as violências físicas e letais. Essa análise vai ao encontro da análise apresentada no Atlas da Violência (Cerqueira *et al.*, 2020, p. 38):

É ponto pacífico na literatura que o feminicídio pode ser considerado o resultado final e extremo de um *continuum* de violência sofrida pelas mulheres (Kelly, 1988). Ao mesmo tempo, a literatura internacional reconhece que a maior parte dos homicídios que ocorrem nas residências são de autoria de pessoas conhecidas ou íntimas das vítimas (Cerqueira, 2014). Estudo conduzido por Campbell *et al.* (2003) em onze cidades, com 220 vítimas de feminicídio íntimo, nos Estados Unidos, verificou que 70% tinham sofrido violência física do parceiro íntimo antes do assassinato; e que, entre os fatores de risco, estavam o acesso a armas de fogo por parte do agressor, a dependência química e o fato de residirem no mesmo endereço. Diante destas premissas, as análises apresentadas nesta seção utilizam os registros de homicídios de mulheres nas residências como *proxy* do feminicídio.

Ato normativo recente<sup>31</sup> publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vai também na mesma direção. Segundo a orientação do CNJ, juízes e juízas que estiverem diante de situações de violência doméstica deverão dar prioridade

30. O relatório completo pode ser consultado em Instituto Sou da Paz (2021).

31. Ato Normativo nº 0007751-33.2021.2.00.0000. Para mais informações, acesse: <<https://bit.ly/3vTGRGr>>.

à apreensão imediata de armas de fogo que estiverem em poder do agressor, além da suspensão do porte de armas do autor da violência. Essa recomendação está também em consonância com as determinações previstas na Lei Maria da Penha – LMP (Lei nº 11.340/2006), especificamente nos arts. 12, inciso VI-A; 18, inciso IV; e 22,<sup>32</sup> como medida fundamental no enfrentamento à violência de gênero de forma geral e, especificamente, no combate ao feminicídio. A partir da implementação da LMP, aprofundou-se o reconhecimento de que há vários tipos de violências que afetam cotidianamente milhares de mulheres no Brasil e que seus espaços de convívio íntimo são um problema de ordem pública, ainda que a lei tenha reforçado o enquadramento criminal da VDFM e, conseqüentemente, endossado o papel do sistema de justiça no enfrentamento à questão.<sup>33</sup>

No governo federal, a pasta que atua especificamente no enfrentamento da violência contra as mulheres é a SNPM, subordinada ao MMFDH. Ainda que essa pauta seja considerada prioridade pelo ministério, muitas das ações concretas previstas para a área, mesmo aquelas consideradas prioritárias, como a Casa da Mulher Brasileira, não conseguiram ter seu orçamento executado, como será possível ver na seção 3 deste capítulo. Em um momento tão sensível e de risco para as mulheres, o MMFDH acabou sendo menos célere na elaboração de estratégias de enfrentamento à VDFM do que as UFs que possuíam organismos estaduais de políticas para as mulheres (Stuker, Matias e Alencar, 2020). Essa celeridade, contudo, esteve diretamente relacionada à posição hierárquica dos organismos de mulheres nos executivos estaduais. Foram aqueles estados com secretarias específicas de políticas para as mulheres os que conseguiram avançar mais, quando comparados às pastas que são subordinadas hierarquicamente a outras secretarias (Stuker, Matias e Alencar, 2020; Tokarski *et al.*, 2021).

---

32. “Art. 12 (...) VI-A – verificar se o agressor possui registro de porte ou posse de arma de fogo e, na hipótese de existência, juntar aos autos essa informação, bem como notificar a ocorrência à instituição responsável pela concessão do registro ou da emissão do porte, nos termos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento); (Incluído pela Lei nº 13.880, de 2019). (...) Art. 18 (...) IV – determinar a apreensão imediata de arma de fogo sob a posse do agressor (incluído pela Lei nº 13.880, de 2019). (...) Art. 22. Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos desta lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência, entre outras: I – suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003; (...) § 2º Na hipótese de aplicação do inciso I, encontrando-se o agressor nas condições mencionadas no caput e incisos do art. 6º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, o juiz comunicará ao respectivo órgão, corporação ou instituição as medidas protetivas de urgência concedidas e determinará a restrição do porte de armas, ficando o superior imediato do agressor responsável pelo cumprimento da determinação judicial, sob pena de incorrer nos crimes de prevaricação ou de desobediência, conforme o caso” (Brasil, 2006).

33. Para mais informações sobre essa temática, ver o livro *A aplicação da Lei Maria da Penha em cena: atores e práticas na produção de justiça para mulheres em situação de violência* (Aquino, Alencar e Stuker, 2021). A obra acompanha a atuação de atores que fazem parte do sistema de justiça (Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e advocacia), encarregados institucionalmente de aplicar a LMP, com base nas atividades e práticas que conformam o fazer rotineiro de magistrados(as), promotores(as), defensores(as) públicos(as), servidores(as) de cartório e integrantes de equipes multiprofissionais.

A existência de órgãos subnacionais, em posição hierarquicamente relevante na estrutura dos executivos estaduais e municipais, foi impulsionada, durante os anos 2000, não apenas pela existência de um órgão desta natureza na esfera nacional (a SPM, com *status* ministerial), mas também pela instituição de diretrizes que, naquele momento, buscavam fortalecer a capacidade de indução e coordenação da política nos entes subnacionais via transversalização vertical da perspectiva de gênero.<sup>34</sup> A transversalidade ou *gender mainstreaming* é uma das estratégias mobilizadas para a implementação de políticas públicas para a igualdade de gênero, uma vez que a construção destas políticas implica a (re)estruturação de políticas públicas, culturas, práticas de entes estatais (Marcondes, 2019) e, ainda, a mobilização, coordenação e articulação de um conjunto de agentes e instituições estatais para a sua implementação. Um dos elementos do sucesso da gestão da transversalidade, por sua vez, é a capacidade de coordenação do órgão responsável pela política diante dos vários órgãos envolvidos. Em países organizados em federação, como no Brasil, o custo da coordenação vertical, ou seja, que envolve a articulação de relações intergovernamentais entre diferentes níveis de governo para a implementação da política pública, é ainda mais alto (Souza, 2018). No caso do enfrentamento à violência, este rol de instituições inclui desde polícias, delegacias, secretarias de justiça estaduais e municipais até os diversos órgãos do sistema de justiça. A capacidade de gestão, por sua vez, está diretamente ligada à autonomia do órgão responsável pela política pública para articular, mobilizar orçamento e induzir a implementação de políticas (Stuker, Matias e Alencar, 2020), o que ajuda a entender o fato de que estados com secretarias mais autônomas e hierarquicamente posicionadas no organograma do Executivo estatal avançaram mais no enfrentamento à violência contra as mulheres do que pastas de políticas para as mulheres com menor autonomia e capacidade de coordenação.

Dados do Rastreador Global de Resposta à Covid-19, desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em parceria com a ONU Mulheres, mostram que, no Brasil, foram criadas 38 medidas com foco nas mulheres durante a pandemia de covid-19 e, destas, apenas oito estavam voltadas para as situações de VDFM. Essas medidas são insuficientes para a magnitude da violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil, especialmente no contexto da pandemia, onde uma em cada quatro mulheres acima de 16 anos foi vítima de algum tipo de violência no país (FBSP, 2021a, p. 10), o que representa cerca de 17 milhões de mulheres. É dever do Estado garantir aos seus cidadãos pleno usufruto de direitos fundamentais, assegurar os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, assim como o direito à igualdade, à liberdade, à

---

34. A transversalidade vertical envolve fomentar a perspectiva de gênero na execução de políticas de organismos dos governos estaduais e municipais, ao passo que a transversalidade horizontal diz respeito a articulação para incorporação da perspectiva de gênero em diferentes órgãos de um mesmo nível de governo (como ministérios, no governo federal, ou secretarias, nos governos estaduais ou municipais).

saúde, à segurança e à vida previstos na Carta Constitucional de 1988. Logo, “o direito da mulher à integridade psicológica e física deve ser garantido por meio de políticas públicas que respondam rapidamente no caso de rompimento do respeito e convivência harmônica entre indivíduos” (Alencar *et al.*, 2020, p. 7).

### 2.3 Mortalidade materna e a pandemia de covid-19 no Brasil

A OMS define morte materna como

a morte de uma mulher durante a gestação ou dentro de um período de 42 dias após o término da gestação, independente da duração ou da localização da gravidez, devida a qualquer causa relacionada com ou agravada pela gravidez ou por medidas em relação a ela, porém não devida a causas acidentais ou incidentais (Laurenti, Mello-Jorge e Gotlieb, 2000, p. 25).

Apesar dos avanços na diminuição da mortalidade materna no Brasil em relação ao início da década de 1990,<sup>35</sup> o Brasil não só não alcançou a meta de 35 óbitos maternos/100 mil nascidos vivos (NV), prevista nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM),<sup>36</sup> como este número voltou a subir.<sup>37</sup> Estimativas da Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos apontam que, em 2020, a razão de mortalidade materna foi de 73,8/100 mil NV e, em 2021, houve um salto para 107,8/100 mil NV (Muniz, 2021).

Ainda que a maior parte das mortes maternas seja evitável, somente em 2019, mais de 1.700 óbitos de gestantes ou puérperas haviam sido notificados nos registros do Datasus.<sup>38</sup> Segundo o Observatório Obstétrico Brasileiro Covid-19 (OOBr Covid-19), que monitora e analisa dados públicos de gestantes e puérperas, até a última atualização do Sistema de Informação da Vigilância Epidemiológica da Gripe (Sivep-Gripe), 1.488 gestantes e puérperas morreram em decorrência da covid-19 apenas em 2021 (a última atualização foi realizada pelo Ministério da Saúde em 1º de dezembro de 2021), sem contar o número de mortes maternas por síndrome respiratória aguda grave (SRAG) não especificada e que podem ser episódios de Sars-COV-2 (Rodrigues, Lacerda e Francisco, 2021). Isso representa um aumento de 223% em relação a 2020, quando foram registrados 544 óbitos por covid-19, o que equivale a uma média semanal de 12,1 óbitos<sup>39</sup> (Fiocruz, 2021, p. 12) e posiciona o Brasil como o epicentro mundial dos casos de

35. Os 141 óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos em 1990 foram reduzidos para 64,8 em 2011 e 60 óbitos maternos em 2015. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3pQDexn>>.

36. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3tJBNlt>> e <<https://bit.ly/3hRoRUX>>.

37. O insucesso brasileiro no cumprimento do ODM 5 contrasta com o cumprimento dos outros sete ODMs. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3vRZvi4>>.

38. Disponível em: <<https://bit.ly/3hZWIR3>>. Acesso em: 8 dez. 2021.

39. A taxa de mortalidade materna em unidades de terapia intensiva (UTIs) variou de 20% a 88% entre as Unidades da Federação, enquanto a falta de acesso a UTI variou de 0% a 50% (Francisco, Lacerda e Rodrigues, 2021).

mortes maternas por covid-19.<sup>40</sup> Estudos mostraram que aproximadamente oito de cada dez mortes maternas que aconteceram entre dezembro de 2019 e julho de 2020 no mundo ocorreram no Brasil (Nakamura-Pereira *et al.*, 2020b, p. 140; Souza e Amorim, 2021). Em outubro de 2021, a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) publicou relatório de atualização epidemiológica sobre o coronavírus em que consta que a taxa de letalidade provocada pela covid-19 entre grávidas no Brasil é de 8,5%, a maior entre todos os países analisados no continente americano, enquanto a taxa de letalidade da população brasileira é de 2,8% (Fiocruz, 2021).

Se as deficiências de assistência àqueles acometidos pela covid-19 foram gerais no Brasil, para as gestantes essas falhas assumiram outra dimensão, em função de particularidades e vulnerabilidades associadas ao período, sejam elas biológicas, sejam do próprio processo de atenção. As altas taxas de mortalidade materna no Brasil ao longo da pandemia indicam que, para além do fato de a gestação ser um fator de vulnerabilidade para as mulheres, especialmente no terceiro trimestre, quando o útero aumenta de tamanho e o sistema respiratório passa por alterações anatômicas, existem muitas lacunas na assistência à saúde das mulheres gestantes e puérperas, assim como no acesso à vacinação desse grupo específico (Nakamura-Pereira *et al.*, 2020b). É importante lembrar que a maioria das mortes maternas possui causas evitáveis, especialmente se detectadas precocemente. Nesse contexto, a covid-19 agravou, no Brasil, um cenário que já era ruim, de falhas graves no atendimento a esse grupo que resultam, no caso brasileiro, em alta mortalidade, devido “a problemas crônicos da assistência à saúde da mulher no país, como recursos insuficientes, baixa qualidade pré-natal, leitos disponíveis menores que a real necessidade, dificuldade no acesso aos serviços, disparidades raciais e violência obstétrica” (Souza e Amorim, 2021, p. 258).

Pesquisa divulgada pelo Grupo Brasileiro de Estudos de Covid-19 e Gravidez, com dados do Sivep-Gripe, revelou essas falhas. Em um grupo de 978 grávidas e puérperas diagnosticadas com SRAG por covid-19 entre fevereiro e junho de 2020, 15% não receberam qualquer tipo de assistência ventilatória, 28% não tiveram acesso a leito de UTI e 36% não foram intubadas nem receberam ventilação mecânica, perdendo, assim, a chance de serem salvas e resultando em taxa de letalidade de 12,7% (Takemoto *et al.*, 2020). Dados mais recentes revelam que, desde o início da pandemia, 20% das gestantes e puérperas mortas por covid-19 não tiveram acesso à UTI e 32% não foram intubadas (Francisco, Lacerda e Rodrigues, 2021).

---

40. Mais informações em: <<https://bit.ly/3DDkpBC>>.

Segundo a Federação Brasileira das Associações de Ginecologia e Obstetrícia,<sup>41</sup> também contribuíram para o aumento no número de mortes maternas no Brasil durante a pandemia o adiamento das consultas de rotina, o menor acesso a métodos contraceptivos e a redução dos atendimentos ambulatoriais para o acompanhamento de comorbidades em função das restrições do isolamento social e do avanço do vírus pelo país. O aumento da pobreza<sup>42</sup> e o acirramento da desigualdade social resultantes da pandemia dificultaram ainda mais o acesso das mulheres ao pré-natal e ao atendimento especializado. Entre as mulheres, as mais atingidas são as pobres que moram a mais de 100 km do hospital de referência e que não acessam o Programa Saúde da Família, e as mulheres negras, que sofrem com o racismo estrutural e institucional. Estudo publicado em 2020 avaliou o impacto do racismo estrutural nas mortes maternas por covid-19 e apontou que as mulheres negras

foram hospitalizadas em condições de pior gravidade, com maior prevalência de dispneia e menor saturação de oxigênio, além de maior taxa de admissão na unidade de terapia intensiva (UTI) e de ventilação mecânica assistida, observando-se ainda um risco de morte quase duas vezes maior em mulheres negras comparadas às brancas (Souza e Amorim, 2021, p. 259).

Além destes fatores, o atraso na imunização, os problemas de distribuição das vacinas e a disseminação de notícias falsas relacionando os imunizantes a abortos espontâneos e problemas de fertilidade – bem como a ausência de campanhas públicas de esclarecimento sobre essas inverdades – agravaram o cenário.<sup>43</sup> Em 26 janeiro de 2021, a OMS emitiu recomendação provisória desaconselhando a vacinação contra o coronavírus em gestantes e lactantes, devido à ausência de dados de pesquisas nesse grupo, e não em evidências de que a vacina causaria prejuízos à saúde da gestante e do bebê. Contudo, após posicionamentos de importantes sociedades obstétricas e pediátricas, a OMS retificou sua opinião e, em 11 de fevereiro, a organização recomendou a vacina nos casos em que o benefício para a mulher grávida superasse o risco.<sup>44</sup> Desde janeiro de 2021, o Communicable Disease Center (CDC),<sup>45</sup> a principal agência de promoção e prevenção de saúde nos Estados Unidos, recomenda a vacinação de mulheres grávidas e puérperas por serem mais propensas a desenvolver casos graves de covid-19, em comparação a pessoas não grávidas.<sup>46</sup> Até 4 de fevereiro de 2021, mais de 10 mil mulheres grávidas

---

41. Disponível em: <<https://bit.ly/3ECYqfN>>.

42. Disponível em: <<https://bit.ly/3rEvjEW>>.

43. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3KmQMbM>> e <<https://bbc.in/3pQHsF8>>.

44. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3J0tJmT>> e <<https://bbc.in/31Y7OfT>>.

45. Além do CDC, a American College of Obstetricians and Gynecologists (ACOG), a Academy of Breastfeeding Medicine (ABM), a Society for Maternal and Fetal Medicine (SMFM) e o Infant Risk Center (IRC) já consideravam que as vacinas contra covid-19 produzidas a partir do RNA mensageiro não apresentavam contraindicação para lactante e lactente.

46. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3CvgA2B>>.

havam sido vacinadas nos Estados Unidos,<sup>47</sup> a maior parte delas atuava como profissional da saúde e não houve “sinais de alerta” que impedissem a vacinação nesse grupo.<sup>48</sup>

No entanto, foi apenas em março de 2021 que o Ministério da Saúde incluiu as mulheres grávidas com doenças preexistentes no grupo prioritário da vacinação. Pouco depois, em abril de 2021, essa priorização foi ampliada para incluir todas as gestantes e puérperas, independentemente da existência de comorbidades.<sup>49</sup> Este movimento foi um grande avanço em termos de estratégia de saúde pública para proteção deste grupo, especialmente ao se considerar que, no mesmo mês, o secretário de atenção primária à saúde havia recomendado que as mulheres avaliassem adiar a gravidez,<sup>50</sup> como medida de “proteção” e prevenção aos graves casos de covid-19.<sup>51</sup> No entanto, após a morte de uma gestante que havia tomado o imunizante produzido pela AstraZeneca, o Ministério da Saúde suspendeu a vacinação de mulheres gestantes sem comorbidades e apenas as grávidas com comorbidades passaram a ser vacinadas com os imunizantes da Pfizer e com a CoronaVac.

Em 10 de maio de 2021, a Rede Feminista de Ginecologistas e Obstetras divulgou o documento *Morte materna: um chamado à ação*, com onze medidas urgentes para a redução da mortalidade de gestantes e puérperas por covid-19. Entre as medidas, está a inclusão de todas as gestantes no grupo prioritário de vacinas. No mesmo mês, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ingressou com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 846/21)<sup>52</sup> no Supremo Tribunal Federal (STF), solicitando, em caráter de urgência, a retomada da vacinação contra a covid-19 para todas as gestantes e puérperas com as outras vacinas disponíveis.<sup>53</sup> Em resposta à ADPF, o Ministério da Saúde argumentou que,

considerando a ocorrência de um evento adverso grave com associação causal provável (*sic*) em uma gestante vacinada com a vacina covid-19 AstraZeneca/Oxford que veio a óbito, o tema foi rediscutido na Câmara Técnica Assessora em Imunizações e Doenças Transmissíveis. Nas reuniões realizadas considerou-se que frente a ocorrência deste evento seria importante realizar uma reavaliação mais ampla do perfil de segurança e efetividade das vacinas covid-19 em gestantes de maneira geral (...) (STF, 2021, p. 14).

47. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3MzCYN1>>.

48. A plataforma Comit (<<https://bit.ly/3tMY4P8>>), desenvolvida pela Universidade John Hopkins, apresenta dados sobre políticas de vacinas de covid-19 para gestantes e lactantes em todo o mundo.

49. Esta inclusão foi feita por meio da Nota Técnica do Ministério da Saúde nº 467/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS. Disponível em: <<https://bit.ly/3lqjmJe>>.

50. Disponível em: <<https://bit.ly/3rDxSXR>>.

51. Disponível em: <<https://bit.ly/3rG2ecv>>.

52. Disponível em: <<https://bit.ly/3G114ao>>.

53. Disponível em: <<https://bit.ly/3vYZ019>>.

Em junho, o relator da ADPF no STF decidiu por extinguir a ação, afirmando que “as decisões administrativas devem ser tomadas pelos representantes eleitos e pelas autoridades sanitárias por eles nomeadas, refugindo à competência do Poder Judiciário” (STF, 2021). Dessa forma, As UFs tomaram decisões autônomas quanto à vacinação de grávidas e puérperas, sem, mais uma vez, contar com uma estratégia nacional de imunização para esse grupo, de modo que, enquanto em alguns estados a vacinação continuou desde maio, em outros ela foi reiniciada apenas em julho. Foi somente nesse mês que o Ministério da Saúde voltou a recomendar que todas as grávidas e puérperas – com ou sem comorbidades – fossem vacinadas,<sup>54</sup> e que as gestantes vacinadas com AstraZeneca completassem a imunização com outra vacina, preferencialmente Pfizer ou CoronaVac.<sup>55</sup>

O imbróglio envolvendo a autorização da vacinação para todas as gestantes no Brasil careceu, contudo, de embasamento científico. Estudo canadense lançado em maio de 2021, por exemplo, apontava que os riscos provocados pela vacinação eram menores que as chances de hospitalização e óbito em casos de covid-19.<sup>56</sup> A imunização é capaz de diminuir o número de mortes associadas ao coronavírus, especialmente se associada a políticas públicas de saúde comprometidas com a saúde das mulheres gestantes, puérperas e lactantes e se somada a investimento na estrutura do Sistema Único de Saúde (SUS). Para conseguir alcançar a Meta 3.1 da Agenda 2030 e reduzir a mortalidade materna no Brasil, seria necessário, entre outras ações: implementar políticas públicas nacionais que priorizem as regiões de saúde com os piores índices de razão de mortalidade materna; prevenir os óbitos por causas diretas; aumentar a qualidade da assistência pré-natal prestada às mulheres; investir na qualificação dos serviços de pré-natal, com foco na prevenção de complicações hipertensivas etc. (Motta e Moreira, 2021).

## 2.4 Impactos da pandemia na saúde mental das mulheres

A extensão da crise sanitária no tempo e a deterioração das condições de vida de grande parte da população implicaram impactos na saúde mental dos adultos, como o aumento da ansiedade e da depressão e a redução da capacidade de resiliência e de esperança em relação ao futuro (Ding *et al.*, 2021). Em pesquisa realizada com residentes de onze países,<sup>57</sup> os participantes brasileiros foram os que apresentaram os maiores sintomas de ansiedade e depressão entre julho e agosto de 2020. Esses efeitos, contudo, não são neutros em relação a gênero e impactaram de forma mais severa a vida das mulheres. Foram elas as que estiveram mais

54. Disponível em: <<https://glo.bo/3GnGhD9>>.

55. Disponível em: <<https://glo.bo/3DoeGQg>>.

56. Disponível em: <<https://bit.ly/3rG2ecv>>.

57. Os países analisados foram: Brasil, Bulgária, China, Índia, Irlanda, Macedônia do Norte, Malásia, Cingapura, Espanha, Turquia e Estados Unidos.

diretamente envolvidas com o atendimento aos doentes por covid-19, enfrentando não apenas jornadas exaustivas e intensas de trabalho, afastando-se de familiares pelo medo do contágio, mas também lidando com inseguranças, incertezas e com o medo diante da proximidade do vírus. São as mulheres que historicamente integram a maior parte da força de trabalho na área da saúde, constituindo-se em 73% das profissionais, inclusive nas áreas que trabalham com o atendimento direto aos pacientes (Tokarski *et al.*, 2021). Foram também as ocupações femininas as mais impactadas com o fechamento dos postos de trabalho e as últimas a se recuperarem, o que gerou aumento do desemprego, redução da renda das mulheres e maior saída da força de trabalho. A intensificação das jornadas de trabalho de cuidado e doméstico não remunerado no interior dos domicílios também impactou de forma mais severa as mulheres, além do aumento da violência doméstica e da intensificação da convivência com o agressor.

Todo esse conjunto de situações tem repercussão na saúde mental das mulheres de forma avassaladora. Enquanto 51% das brasileiras reportaram níveis mais altos de estresse em casa em função da pandemia, entre os homens a taxa ficou em 37% (FBSP, 2021b). Entre as mulheres que sofreram violência doméstica, os níveis de estresse foram ainda maiores, chegando a 68%. As vítimas de violência também reportaram aumento no consumo de bebidas alcoólicas (16,6%) em relação às que não sofreram violência (10,4%).

Se para a população em geral a pandemia trouxe abalos em relação a saúde mental, entre os profissionais de saúde, a maior exposição ao vírus e as condições de trabalho nem sempre satisfatórias resultaram no agravamento de problemas como ansiedade, depressão e insônia de forma muito intensa. Pesquisa<sup>58</sup> realizada a partir de uma parceria da USP com a Unifesp e o INCT-TM analisou os efeitos da pandemia de covid-19 em profissionais brasileiros(as) de diferentes regiões do país que prestaram assistência a pacientes com covid-19 (Osório *et al.*, 2021). De acordo com o levantamento, mais de 36% dos profissionais de todos os grupos entrevistados apresentaram altos índices de problemas associados à saúde mental. Os problemas de insônia são os mais disseminados em todos os grupos de profissionais da saúde, mas são os médicos os que apresentaram os menores índices desta enfermidade. Na outra ponta, são os(as) profissionais da enfermagem – majoritariamente mulheres – os(as) que apresentaram os maiores índices para problemas como

---

58. A pesquisa foi conduzida por pesquisadores da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo (USP), do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Translacional em Medicina (INCT-TM) e do Departamento de Psiquiatria e Psicologia Médica da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e integra um estudo longitudinal sobre a saúde mental dos trabalhadores da saúde durante a pandemia de covid-19 no Brasil. A etapa da pesquisa aqui referida foi realizada entre maio e agosto de 2020 e constituiu-se em uma amostra não probabilística, na qual cerca de 1.500 profissionais de diversas regiões foram convidados a participar por meio da divulgação em redes sociais e também nos conselhos profissionais. O estudo entrevistou três grupos de profissionais: i) médicos(as); ii) profissionais da enfermagem; e iii) outros(as) profissionais da saúde graduados(as) – psicólogos(as), fisioterapeutas, fonoaudiólogos(as), nutricionistas, dentistas, farmacêuticos(as) e trabalhadores(as) da assistência social.

ansiedade, depressão e insônia. É exatamente esta categoria a que se dizia menos satisfeita com as medidas de proteção física e mental tomadas pelas instituições que a empregavam, sendo que, no grupo amostral da pesquisa, a porcentagem de profissionais da enfermagem trabalhando em hospitais públicos era maior do que dos outros grupos de profissionais.

Não é uma coincidência que os profissionais mais afetados no campo da saúde sejam os que trabalham no setor de enfermagem e que sejam mulheres. É importante notar que o trabalho das enfermeiras e técnicas de enfermagem é absolutamente relacionado àquilo que se chama de trabalho de cuidados e que implica um envolvimento também emocional com quem recebe o cuidado ofertado (Molinier, Laugier e Paperman, 2009). O trabalho das profissionais de enfermagem demanda um *continuum* de interações com os pacientes que é mais intenso e que envolve atividades mais “arriscadas” em um contexto pandêmico, como a oferta de alimentos, de medicações, a troca de roupas, a higiene íntima, entre outros. É, portanto, uma atividade com potencial ainda maior de provocar danos não apenas à saúde física, mas também à saúde mental de quem a exerce.

A persistência da pandemia de covid-19 veio acompanhada de impactos persistentes na saúde mental, em especial das mulheres, e, entre estes, destaca-se o agravamento das condições de saúde mental das profissionais da saúde e das mulheres que sofreram violência doméstica. Além da continuidade da massificação da vacinação e da retomada das condições materiais de vida, o Estado brasileiro precisa olhar e construir soluções de acolhimento, suporte e cuidado à saúde mental das mulheres.

### **3 ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES NO BIÊNIO 2019-2020**

No dia 1º de janeiro de 2019, Jair Bolsonaro foi empossado presidente da República e, conforme prometido durante a campanha eleitoral de 2018, sua gestão trouxe uma série de modificações na estrutura administrativa do governo, com a concretização de promessas de enxugamento da máquina pública e de redução do número dos ministérios e de secretarias especiais associadas a assuntos considerados “ideológicos” pela gestão.

Conforme edições anteriores deste periódico, ao longo do biênio 2017-2018, foi possível observar uma significativa involução e/ou paralisia do que estava sendo feito em relação a essas pautas (Mostafa *et al.*, 2019; Tokarski *et al.*, 2020). A partir de 2019, quando a nova gestão presidencial assume o governo, uma postura ultraconservadora e de viés tradicionalista ganha relevo, especialmente no que se refere à agenda relacionada aos direitos humanos, aos povos originários, à igualdade

racial, de gênero, ao meio ambiente, à cultura, entre outros. Nesse contexto, as pautas morais, fundamentadas em discursos religiosos e conservadores, foram promovidas a políticas de Estado, fato inédito desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que em seu texto afirma a “tradição da laicidade de nosso Estado e veda com muito mais afincado qualquer tendência de restrição à manifestação do pensamento”, como lembra Ganem (2008, p. 1), em publicação comemorativa ao aniversário de 20 anos da Carta.

As pautas morais e as controvérsias associadas às questões de gênero e sexualidade ganharam intenso destaque no debate público brasileiro no início da década de 2010. O Movimento Escola Sem Partido (Mesp), fundado em 2004 com o objetivo inicial de combater a doutrinação e a contaminação político-ideológica na educação brasileira,<sup>59</sup> pautou o debate ao defender os direitos dos pais sobre a educação religiosa e moral dos seus filhos (Mostafa *et al.*, 2019).<sup>60</sup> Com o passar dos anos, o Mesp uniu forças com as bancadas parlamentares ultraconservadoras e passou a lutar contra a “ideologia de gênero”,<sup>61</sup> mais especificamente contra discussões relacionadas a sexualidade e orientação sexual, igualdade entre homens e mulheres, binarismos, patriarcado, bem como contra o aborto e pela redução da maioridade penal. Esse movimento resultou na decisão da retirada da diretriz que propunha a promoção da igualdade racial, de gênero e de orientação sexual do Plano Nacional de Educação (PNE) em 2014, assim como baniou os termos *gênero* e *orientação sexual* do documento, dos planos estaduais e nacionais de educação, da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)<sup>62</sup> e de outros documentos oficiais.

Com a mudança para a gestão atual (2019-2022), as pautas morais foram inseridas institucionalmente. A SNPM foi vinculada ao MMFDH, que passou a ser responsável por todas as políticas, ações e diretrizes do governo federal voltadas para a promoção dos direitos humanos, incluídos os direitos da mulher, das famílias, da criança e adolescente, da juventude, dos idosos, das pessoas com deficiência, das populações negras e das minorias étnicas e sociais (aquí compreendidas enquanto grupos sociais não dominantes em termos de poder e participação na distribuição da riqueza, ainda que possam ser mais numerosos em termos populacionais). Dentro do MMFDH,<sup>63</sup> foram criadas oito secretarias nacionais para conduzir ações voltadas para esses grupos, a saber: i) Secretaria Nacional

59. Mais informações em: <<https://bit.ly/3DwqPmC>>.

60. Para mais informações, acessar a edição número 26 deste boletim, disponível em: <<https://bit.ly/3IA1trq>>.

61. Para mais informações sobre o surgimento da “ideologia de gênero”, consultar Miguel (2016).

62. A BNCC é um documento normativo de referência obrigatória para elaboração dos currículos e propostas pedagógicas para a educação básica no Brasil.

63. Dentro dessa estrutura, há pouca visibilidade para atender às demandas da população LGBTQI+. Para esse grupo, foi criado o Departamento de Promoção dos Direitos das Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, vinculado ao gabinete da Secretaria Nacional de Proteção Global, que atua na promoção dos direitos humanos de forma mais geral (proteção de vítimas e testemunhas, combate à tortura etc.).

de Políticas para as Mulheres; ii) Secretaria Nacional da Família; iii) Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; iv) Secretaria Nacional da Juventude; v) Secretaria Nacional de Proteção Global; vi) Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; vii) Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência; e viii) Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. O MMFDH conta, ainda, com a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH), que coordena o Disque 100 e o Ligue 180, canais de denúncias para violações de direitos humanos de todo o país.

Além de adicionar a palavra “família” ao nome da pasta, a nova gestão também criou o Observatório Nacional da Família (ONF), instituído pela Portaria nº 1.643 de 19 de junho 2020 e ligado à Secretaria da Família. Na página oficial do ministério, o ONF é definido como

unidade de pesquisa (...) que visa incentivar o desenvolvimento de estudos e pesquisas relacionados à temática da família, tornando-se referência para a elaboração de políticas públicas voltadas à família. Busca igualmente contribuir para subsidiar políticas familiares, bem como o intercâmbio e a difusão do conhecimento científico sobre a família no Brasil e no mundo.<sup>64</sup>

É importante destacar como a noção de família defendida pelo governo está fortemente vinculada a uma definição de arranjo familiar definido como “tradicional”, composta por pai, mãe e filhos, em substituição à noção plural de famílias divulgada em materiais produzidos pela extinta Secretaria de Direitos Humanos de gestões anteriores. É fundamental recuperar a discussão, já apresentada na edição 28 deste periódico (Tokarski *et al.*, 2021), na qual o governo brasileiro, em outubro de 2020, aliou-se a governos conservadores – Egito, Hungria, Indonésia e Uganda, além dos Estados Unidos, então sob presidência de Donald Trump – para copatrocinar a Declaração de Consenso de Genebra,<sup>65</sup> que contém em seu texto uma firme investida política contra o aborto como um recurso para a saúde reprodutiva e sexual da mulher e a defesa da família enquanto “unidade de grupo natural e fundamental da sociedade” (Tokarski *et al.*, 2021, p. 412). Em participação no evento, a ministra Damares Alves afirmou que “investir na família é medida indispensável para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza”, e sua visão corrobora seu texto, que propõe reafirmar: que “a família é a unidade de grupo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado”; que “a maternidade e a infância têm direito a cuidados e

64. Mais informações, consultar: <<https://bit.ly/3DwqFLG>>.

65. Apesar de esta declaração não impor obrigações de cumprimento de seu texto aos países participantes, a assinatura e participação do governo brasileiro é mais um indicativo a respeito da política externa brasileira em relação a assuntos de gênero, conforme já demonstrado anteriormente quando, em março de 2019, o Brasil se opôs a menções ao direito ao acesso universal a serviços de saúde reprodutiva e sexual em documento elaborado por uma conferência na ONU e, em 2020, quando o país se absteve na votação de um relatório do Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre discriminação contra mulheres e meninas.

assistência especiais”; que “as mulheres desempenham um papel crítico na família”; e também a “contribuição das mulheres para o bem-estar da família e para o desenvolvimento da sociedade” (Brasil..., 2020).

Nesse contexto, é fundamental considerar como a inclusão das palavras *mulher* e *família* no nome do ministério instituído pela nova gestão desloca o eixo pelo qual se travará toda a disputa discursiva e prática da estratégia governamental destinada às mulheres a partir de então. A incorporação das dimensões morais na transição de um governo ao outro são fundamentais para conferir legitimidade ao projeto político de longo prazo da extrema-direita brasileira (Kalil, 2020), no qual a disputa pela prescrição da moral vigente entre diferentes setores tem o objetivo de atingir toda a sociedade, influenciando o campo das normas jurídicas e sociais que regulam os comportamentos dos indivíduos e os dividem entre aceitáveis e inaceitáveis a partir do seu entendimento do que deve ser a moralidade pública. Desde o início dessa nova gestão, o MMFDH atua, com destaque, em relação às chamadas “pautas de costumes”, definidas como pautas conservadoras relativas a comportamentos/costumes e sensíveis às questões relativas ao corpo, especialmente as concernentes a sexualidade, gênero, direitos reprodutivos e direitos da população LGBTQI+ (Almeida, 2019).

É a partir de discursos marcantes e frases de efeito que as ações do MMFDH indicam, desde o início, uma estratégia conservadora, que vê na família o foco de construção de suas principais políticas públicas e de alicerce para o desmonte das políticas para as mulheres existentes até então. Os discursos da ministra expressam uma ideologia que também é conservadora, ao relacionar as mulheres a uma suposta “capacidade natural” para realizar atividades relacionadas ao cuidado. Este discurso avança por meio da atuação das(os) gestoras(es) pelo espaço institucional e pelas burocracias de Estado, na tentativa de classificar mulheres, homens e a família de acordo com uma ideologia que utiliza como parâmetro dogmas e paradigmas religiosos. A posição institucional do órgão de políticas para as mulheres atrelado ao MMFDH, somada aos discursos morais e dogmáticos sobre família e religião, altera a arena política – sobre a qual as políticas para as mulheres vinham sendo implementadas, envolvendo novos atores, ideias e burocracias. Na página oficial do MMFDH, a família é definida como “uma estrutura social que vincula as pessoas e seus membros, em um projeto de vida comum no qual a relação horizontal entre o casal se entrecruza com a relação vertical entre as gerações, tanto descendentes quanto ascendentes”.<sup>66</sup> Para o ministério, as políticas públicas familiares devem ser transversais, promover a autonomia, a capacidade e a responsabilidade das famílias.<sup>67</sup>

66. Disponível em: <<https://bit.ly/319Nj6p>>.

67. Disponível em: <<https://bit.ly/318j2yF>>.

A estrutura de gestão da política familiar tem como principal tarefa levar a “perspectiva da família” para as diversas políticas setoriais, tanto para promover os vínculos familiares quanto para potencializar ainda mais o resultado da própria política, por meio da colaboração das famílias (por exemplo, uma política de educação que inclui e promove o papel dos pais na formação integral dos filhos tende a produzir melhores resultados educacionais).<sup>68</sup>

Ao explicar a relação entre família e o capital social, a página oficial do MMFDH cita como exemplo a relação entre mãe e filho, na qual a

autorrealização da mãe provém do cuidado amoroso que dispensa ao filho e que surge da própria natureza da relação de maternidade. O filho, por sua vez, cresce e floresce nessa relação, e encontra também a plenitude como filho na medida em que respeita e segue as orientações e o exemplo da mãe. A própria relação mãe-filho, assim vivida, é um bem para os dois, para o restante da família e, em última instância, para a sociedade ao redor. Em suma, a família é uma fonte potencial de vários bens relacionais.<sup>69</sup>

Evidentemente, não se faz aqui uma crítica à incorporação da família como objeto de política pública. Não há dúvidas de que o ambiente familiar pode ser um espaço de suporte, apoio e estímulo para o desenvolvimento psíquico-emocional e para a sustentação material das pessoas que integram este núcleo, sendo importante que o Estado atue em seu benefício. Este mesmo ambiente, contudo, pode ser fonte de sofrimento, abusos e violências não apenas contra mulheres, mas também contra crianças, idosos e outros grupos socialmente vulneráveis. É no ambiente das famílias que as mulheres se deparam com a violência e mesmo com a morte, tal como apontado no início deste texto. É também no ambiente das famílias que as relações hierárquicas de gênero se manifestam de forma intensa, com desigual distribuição de recursos – sejam eles financeiros ou de outra natureza, como o tempo – e consequente transbordamento desta desigualdade para as outras instâncias da vida social (Costa *et al.*, 2005; Pinheiro, 2018). Na medida em que se atribui às mulheres, em função de uma “predisposição” natural, a função de principal responsável pelas atividades relacionadas aos cuidados (como a educação dos filhos, por exemplo) e de alicerce moral do lar e da família tradicional, o Estado as reconduz a papéis de gênero que já não são suficientes para compreender as complexidades deste grupo, as identidades que as definem e, consequentemente, a sua posição atual no Brasil e no mundo.

Ademais, não existe um formato “desejável” de organização familiar que deve ser perseguido pelo governo como um objetivo a ser alcançado. Enquanto esta gestão insiste em valorizar o modelo nuclear, heterossexual e tradicional de

68. Disponível em: <<https://bit.ly/31hSsql>>.

69. Disponível em: <<https://bit.ly/3I9NJ6p>>.

famílias, no qual cabe às mulheres o cuidado e aos homens a provisão e a ordem,<sup>70</sup> a realidade se impõe em sua diversidade, descortinando as diferentes possibilidades de constituição de famílias, as quais são, cada vez mais, presentes e reconhecidas socialmente em sua existência e importância. O reconhecimento da união estável entre pessoas do mesmo sexo, por exemplo, garantiu às famílias formadas por casais homossexuais os mesmos direitos e deveres de famílias formadas por casais heterossexuais, como o compartilhamento de planos de saúde, o direito à herança, entre outros.

Pensar as mulheres a partir desse núcleo patriarcal, heteronormativo e desigual significa cristalizá-las em uma posição social que há muito é questionada e desafiada. Se é fundamental pensar as famílias como unidade de análise da política – vide programas consagrados como o próprio Bolsa Família – para a perspectiva das mulheres e da igualdade de gênero, é fundamental também ultrapassar esta perspectiva, considerando não apenas os riscos que a unidade familiar significa para elas, mas também sua existência, suas aspirações, desejos e necessidades enquanto pessoas, independentemente da forma como organizem sua existência em sociedade. Isso porque, ao atuar a partir de um modelo reducionista do que se entende por famílias e por mulheres, ficam descobertas da ação do Estado não apenas aquelas mulheres que não se enquadram nesse paradigma, como as que não são mães ou não se identificam com estereótipos relacionados ao feminino (como dependência, emoção e sensibilidade etc.), mas também aquelas que fazem parte de arranjos familiares que não estão previstos na agenda política e programática do MMFDH. Tal postura institucional vai em direção oposta aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e que deveriam orientar as políticas públicas, como a Convenção de Belém do Pará (1994), a IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing, 1995) e, mais recentemente, a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Ao mesmo tempo, essa conduta exemplifica os diversos usos políticos dos valores morais religiosos cristãos no governo.

Essa reformulação institucional que atinge a pasta responsável pelas políticas para as mulheres não se inicia, contudo, nesta nova gestão. Como vem sendo acompanhado por este periódico, desde 2015 (Lobato, Rezende e Fontoura, 2018) esta pasta vem passando por mudanças institucionais que tem caminhado no sentido de redução da capacidade de produção de políticas. As mudanças têm se dado tanto na institucionalidade, que deixou de ter *status* de ministério com autonomia e orçamento próprio, quanto em questões que refletem diretamente na execução das políticas, como a redução no orçamento e no escopo das áreas

---

70. A fala do então candidato a vice-presidente Hamilton Mourão em setembro de 2018 resume esse entendimento: “A partir do momento em que a família é dissociada, surgem os problemas sociais. Atacam eminentemente nas áreas carentes, onde não há pai e avô, é mãe e avô. E, por isso, torna-se realmente uma fábrica de elementos desajustados que tendem a ingressar nessas narcoquadrilhas” (Casa..., 2018).

temáticas abordadas (por exemplo, políticas para as mulheres rurais, orientação sexual, entre outras), bem como no apagamento dos principais instrumentos de planejamento e gestão de políticas públicas.<sup>71</sup>

Os elementos aqui analisados permitem concluir que esse processo tem sido aprofundado na atual gestão, e as mudanças em curso caminham no sentido do que alguns autores denominam de desmonte de políticas públicas:

uma mudança direta ou indireta, de natureza oculta ou simbólica, que sempre diminui o número de políticas em uma área em particular, reduz o número de instrumentos de políticas públicas utilizados e/ou sua intensidade. Pode envolver mudanças nos elementos centrais da política e/ou pode ser atingida pela manipulação das capacidades de implementação ou de supervisão da política (Bauer e Knill, 2012, p. 35, tradução nossa).

Segundo Bauer e Knill (2012), tal desmonte pode se dar por diferentes estratégias que seriam adotadas em razão tanto das preferências dos atores quanto da avaliação que estes fazem sobre os custos e benefícios oferecidos pelo cenário no qual as políticas são desmontadas. Os autores apresentam quatro estratégias centrais neste processo de desmonte que são formadas a partir do entrecruzamento de duas dimensões, quais sejam: a forma como se dá a tomada de decisão (se é deliberada, ativa e consciente ou se tende a ser negligente, por abandono); e a visibilidade que os atores querem dar ao processo de desmonte (alta ou baixa visibilidade). A partir da interação entre estas dimensões, quatro estratégias de desmonte são identificadas, conforme descrito a seguir.

- 1) O desmonte por *default* – nesta estratégia, o desmonte vai se consolidando a partir do desamparo e da desassistência. Trata-se de uma estratégia sutil de desmantelamento da política, como a estratégia de abster-se de ajustar os níveis das políticas às mudanças externas.
- 2) O desmonte por ação simbólica – apesar de não haver uma decisão pelo desmonte na estratégia por ação simbólica, os atores políticos envolvidos avaliam que seriam recompensados por explanarem a preferência pelo desmonte, o que pode se dar com alta visibilidade destas declarações. Estas, entretanto, não levam a resultados concretos.

---

71. No Decreto nº 10.883/2021, que regulamenta a SNPM, foram omitidos instrumentos como os PNPMs, as conferências nacionais de políticas para as mulheres, os comitês de articulação e monitoramento do PNPM, sendo apenas mencionados o acompanhamento e a articulação dos organismos governamentais de políticas para as mulheres, bem como o apoio administrativo ao CNDM.

- 3) O desmonte por mudança de arena – caracteriza-se por uma mudança da política para uma nova arena. Esta mudança pode ser feita tanto na direção de alterações das bases organizacionais e processuais de uma determinada arena, como direitos de participação e características organizacionais, quanto na direção da mudança total da arena da política, como para outro nível de governo ou para uma nova agência, por exemplo. Na estratégia de desmonte, a mudança de arena implica que as decisões de desmantelamento sejam efetivamente tomadas, mas em uma nova arena, o que pode mitigar os efeitos de desmantelamento para os políticos, uma vez que este pode não ser óbvio para o público-alvo da política e demais atores envolvidos.
- 4) O desmonte ativo – ao adotarem esta estratégia, os políticos escolhem ser entendidos como protagonistas do desmonte das políticas existentes, manifestando uma forte e clara preferência por este desmonte, seja por estarem convencidos ideologicamente, seja por entenderem que o desmonte é recompensador em termos políticos. A percepção de poucas restrições institucionais pode facilitar a adoção desta estratégia, mas, mesmo com a existência delas, os políticos podem optar pelo desmonte ativo. Uma forma de superar estas restrições seria a expansão em outras áreas de política para os “perdedores institucionais”, que teriam poder de bloquear o desmonte da política.

Quando aplicadas na análise de casos concretos, no entanto, Bauer *et al.* (2012) observaram que há uma tendência de as estratégias de desmonte serem usadas em combinação umas com ou as outras, e não isoladamente. Nos casos analisados pelos autores, a combinação de estratégia por vezes se deu ao mesmo tempo e, por outras vezes, se deu em momentos sucessivos. No caso das políticas para as mulheres, as ações conduzidas no biênio 2019-2020 caminham ora no sentido de um desmonte por mudança de arena, ora a partir de outras estratégias de desmonte.<sup>72</sup> Nos discursos e relatórios oficiais, é construída uma narrativa que vai na direção de que a SNPM continua tanto garantindo orçamento para que as políticas sejam implementadas quanto criando políticas, ainda que alguns termos, como igualdade de gênero, sejam omitidos e até mesmo combatidos. No entanto, a alocação da SNPM sob o guarda-chuva do MMFDH e a criação da Secretaria Nacional da Família tem conduzido os discursos e as ações das políticas para as mulheres por uma outra arena, a da “releitura da abordagem de direitos humanos”, tal como expresso pela ministra da pasta em seu discurso no Conselho

---

72. No caso do projeto *Casa da Mulher Brasileira*, como se verá adiante, a estratégia adotada parece ser mais a do desmonte por *default*, pois, ainda que a política permaneça nos discursos e relatórios oficiais, nos dois anos analisados, não houve repasse para a expansão ou manutenção da política, configurando-se o desamparo e a desassistência da qual os autores falam ao conceituar esta modalidade de desmonte.

de Direitos Humanos na ONU, em fevereiro de 2021.<sup>73</sup> Nesta nova abordagem, tanto as pautas feministas quanto as políticas públicas construídas nas diversas áreas com o foco na igualdade de gênero têm sistematicamente perdido espaço para uma narrativa conservadora sobre o papel da mulher na família e sobre a missão do Estado tal como disposta na missão do próprio MMFDH de “proteger a vida a partir da concepção, fortalecer a família e defender os direitos humanos para todos”.<sup>74</sup> A partir desse tripé de atuação institucional, foi criada a Secretaria Nacional da Família, visando promover e formar valores relacionados à “defesa da família”. A criação da pasta nos moldes em que se deu evidencia a institucionalização da aliança entre diversos setores da sociedade, em especial católicos e evangélicos<sup>75</sup> neoconservadores (Biroli, Vaggione e Machado, 2020).

O desmonte em curso foi anunciado em diversas outras oportunidades pela própria ministra da pasta, sendo, talvez, a mais emblemática que se deu já no segundo dia de governo, em 2 de janeiro de 2019, quando a ministra anunciou: “Atenção, atenção, é uma nova era no Brasil, menino veste azul e menina veste rosa”.<sup>76</sup> Esta frase cristaliza os estereótipos de gênero, base de toda a desigualdade de gênero construída na sociedade, e anuncia que será a partir desta ótica, destes estereótipos, que a “nova era” será inaugurada nas políticas para as mulheres. É na arena da família, da religião e dos estereótipos que se dá o desmonte das políticas para as mulheres.

O Decreto nº 10.883/2021, que altera a estrutura do MMFDH e substitui o Decreto nº 10.174/2019, consubstancia esta nova arena, na qual passa a ser performado o processo de produção de políticas para as mulheres. Performado porque, apesar do discurso, o orçamento efetivamente liquidado em políticas para as mulheres foi praticamente nulo, como se verá na sessão seguinte, evidenciando, mais uma vez, o quadro de desmonte das políticas até então conduzidas. Na análise dos artigos que disciplinam essa “nova era”, fica claro como o art. 7º, que dispõe sobre a atuação da SNPM, vai em sentido contrário ao do art. 8º, que legisla sobre a Secretaria Nacional da Família. Enquanto o primeiro parece preocupado em restringir, reduzir e frear as políticas para as mulheres, o segundo caminha no sentido de expandir, disseminar e articular as políticas voltadas para a família por todo

---

73. Disponível em: <<https://bit.ly/3Kq7PK2>>.

74. Disponível em: <<https://bit.ly/3Ls1PKC>>.

75. A União dos Juristas Católicos de São Paulo (Ujucasp) e a Associação Nacional de Juristas Evangélicos (Anajure) têm atuado como um grupo de pressão política no Judiciário e Legislativo brasileiro, principalmente nas agendas relacionadas com as discussões sobre aborto, as liberdades religiosas e a homofobia. Em julho de 2019, a ministra Damares Alves nomeou a Anajure responsável pela comissão técnica para preparar uma nova versão do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-4).

76. Disponível em: <<https://glo.bo/3CvnOna>>.

o território nacional e internacionalmente.<sup>77</sup> Um exemplo é quando o decreto deixa de fora, ao mesmo tempo, temas caros para as políticas para as mulheres, como a interseccionalidade<sup>78</sup> e a transversalidade de gênero,<sup>79</sup> incorporando este último instrumento às políticas voltadas para a família. Considerar a transversalidade de gênero nas políticas públicas para as mulheres significa inserir esta lente em todas as esferas da atuação pública, exigindo, dessa forma, uma articulação com os demais entes da Federação e com outras secretarias e ministérios. Se este objetivo não é expresso pelo ministério em relação a gênero, a gestão transversal aparece diversas vezes no artigo relativo às competências da SNF, como nos incisos abaixo:

III – coordenar e propor ações transversais no que se refere à formação, ao fortalecimento e à promoção da família;

(...)

V – promover a inserção de uma perspectiva de família em todas as áreas de atuação do governo federal;

(...)

IX – promover e articular a implementação de políticas, de programas, de ações e de serviços referentes à família por meio da integração das instâncias intersetoriais, interinstitucionais e interfederativas;

X – coordenar o planejamento e a implementação de políticas familiares transversais (Brasil, 2021a, art. 8º).

Enquanto nos incisos III e X aparece a previsão da gestão transversal a partir de uma abordagem mais abrangente, o inciso V, apesar de não citar textualmente a palavra “transversalidade”, pode ser lido como um conceito de transversalidade horizontal da perspectiva de família, uma vez que busca que a lente da “família” seja inserida em todas as áreas do Executivo federal. No inciso IX, por sua vez, encontra-se a dimensão da gestão transversal vertical, haja vista a previsão da articulação interfederativa.

---

77. A secretária nacional da família vem atuando na participando de debates e reuniões com grupos fundamentalistas da extrema-direita internacional em países como Espanha, Ucrânia, Alemanha e Portugal ao longo da sua gestão. Tais encontros envolvem atores políticos e ativistas que atuam pela proteção da vida desde a concepção, casamento, anti-aborto e liberdade religiosa. A Cúpula Transatlântica, evento que será realizado em maio de 2022, na Hungria, prevê a reunião de importantes nomes da extrema-direita na Europa e nos Estados Unidos, conta com a participação da secretária como parte das ações internacionais articuladas pelo MMFDH. Para detalhes ver: <<https://bit.ly/34vQTIV>>; <<https://bit.ly/3KtH9YK>>; <<https://bit.ly/3KAh0www>>.

78. O conceito de interseccionalidade discutido por autoras como Crenshaw (2002) e Collins e Bilge (2021) considera que categorias de raça, classe, gênero, orientação sexual, nacionalidade, capacidade, etnia e faixa etária, entre outras, são inter-relacionadas e moldam-se mutuamente, constituindo-se uma entre outras formas possíveis de explicar a complexidade das relações humanas. A interseccionalidade, enquanto conceito sociológico e ferramenta analítica, subsidia investigações que buscam capturar as consequências estruturais e as dinâmicas entre dois ou mais eixos de subordinação, constituindo-se eixos fundamentais para a formulação de políticas públicas mais inclusivas.

79. O conceito de transversalidade de gênero apareceu durante a IV Conferência Mundial sobre a Mulher ou Conferência de Pequim na década de 1990, com o próprio conceito de gênero e a noção de empoderamento, constituindo-se em importante marco para o debate da igualdade de gênero desde então (Aquino, Alencar e Stuker, 2021).

No art. 7º, que trata das competências da SNPM, a menção a “gestão transversal” ou “transversalidade de gênero” não existe. Os incisos que versam sobre a gestão das políticas para as mulheres o fazem de modo a restringir esta ação ora sob “a perspectiva da família”, ora sob “as diretrizes do ministério”, como pode ser visto a seguir:

II – estabelecer diretrizes e defender *a dignidade de todas as mulheres de forma integral, de modo a dar suporte para que contribuam com o bem comum, de forma solidária e com a subsidiariedade do Estado;*

(...)

IV – implementar, formular, apoiar, articular e avaliar políticas públicas para a promoção dos direitos das mulheres, *considerada a perspectiva da família, o fortalecimento de vínculos familiares e a solidariedade intergeracional;*

V – apoiar a implementação das ações decorrentes do cumprimento de acordos, de convenções e de outros instrumentos congêneres assinados pelo país no âmbito das políticas para as mulheres, *em consonância com as diretrizes do ministério* (Brasil, 2021a, art. 7º, grifo nosso).

A previsão da gestão das políticas públicas para as mulheres “considerada a perspectiva da família, o fortalecimento de vínculos familiares e a solidariedade intergeracional” vincula mais uma vez o papel da mulher na sociedade enquanto cuidadora dos familiares. Dessa forma, remete a uma concepção de políticas para as mulheres que não as considera como público-alvo da política, e sim como uma ponte, um instrumento para alcançar as crianças, a família e a sociedade. O inciso V, por sua vez, ao prever o cumprimento de compromissos internacionais para a promoção dos direitos humanos das mulheres condicionados à “consonância com as diretrizes do ministério”, ignora que muitos destes compromissos têm força de lei e outros, de emenda constitucional, e que, portanto, as disposições de políticas ali presentes são deveres legais a serem cumpridos pelos governantes, até que haja legislação em contrário.

Interessante notar, ainda, como a nova organização da SNPM, instituída a partir de 2019, aponta para um desmonte das políticas que se dá por mudança de arena. Assim, apesar da previsão de um *Departamento de Políticas de Autonomia Econômica e Relações Sociais das Mulheres* e de um *Departamento de Políticas de Enfrentamento à Violência contra a Mulher*, temas relevantes como educação, participação política, mulheres do campo, da floresta, indígenas não aparecem na estrutura institucional, enquanto optou-se pela criação de um *Departamento de Promoção da Dignidade da Mulher*, deslocando o campo da atuação da secretaria de políticas setoriais no campo social (trabalho, enfrentamento da violência) para aspectos de natureza moral e prescritiva, uma vez que há uma compreensão ideológica e normativa do que seria uma mulher “digna” e uma “indigna” a orientar

as ações deste departamento, o que poderia remeter a uma acepção particular da ideia de dignidade, vigente muitos anos no direito e que invoca a expressão “mulher honesta”,<sup>80</sup> para remeter ao comportamento sexual e ao estado civil das mulheres que, a depender de sua “honestidade”, ou seja, de terem avaliado seu comportamento como moralmente aceitável ou não, teriam ou não a tutela do direito penal. O conceito de dignidade atrelado à mulher em conjunto com os atributos da maternidade e da família parecem remeter a esta mesma acepção, na qual as expressões “mulher honesta”, “mulher digna”, “mulher honrada” articulam todas o mesmo significado, ou seja, a honestidade, a dignidade e a honra da mulher fazem remissão direta ao comportamento sexual e reprodutivo dela.

A noção de dignidade da mulher que embasa a atuação do departamento de mesmo nome aparece fortemente atrelada à maternidade e a um suposto papel que a mulher teria a desempenhar dentro da família. Conforme a Portaria nº 3.136 de 2019, que institui o Regimento Interno do MMFDH, entre as principais competências do departamento estão a formulação e articulação de políticas para as mulheres na área materno-infantil, com atenção integral aos estágios da gravidez, além da defesa dos direitos das mulheres no exercício de sua maternidade desde a gestação até o cuidado com os filhos.<sup>81</sup> Entre os incisos que integram o art. 128, que estabelece a competência do *Departamento de Promoção da Dignidade da Mulher*, quase metade deles versa sobre os direitos da maternidade e/ou da mulher na dimensão familiar. O princípio da dignidade da pessoa humana enquanto fundamento do Estado Democrático de Direito e da República é princípio fundamental de valor absoluto, portanto, não relativizado em qualquer circunstância. Ainda que no inciso I do art. 128 do Regimento Interno da SNPM haja a remissão à defesa da dignidade da mulher em sua integralidade, a previsão legal contida no inciso II, art. 7º, do Decreto nº 10.883/2021, vai na contramão desta “integralidade”, uma vez que afirma ser competência da SNPM a defesa da dignidade das mulheres, para que estas últimas “contribuam com o bem comum, de forma solidária e com a subsidiariedade do Estado” e, ainda, a perspectiva de que à SNPM caberia

---

80. Uma série de expressões tipificadas no Código Penal brasileiro relativas a crimes contra a liberdade sexual vigentes até a primeira década deste século seguiam uma lógica patriarcal a partir da qual o “bem jurídico” ou seja, o valor a ser protegido era a dignidade da família, e não a liberdade sexual da mulher (Gomes, 2020). Um destes resquícios das Ordenações Filipinas no Código Penal brasileiro de 1940, alterado apenas pela Lei nº 12.015 de 2009, era a previsão de que apenas a “mulher honesta” seria considerada vítima de uma série de crimes sexuais, ou seja, seriam dignas de serem protegidas pelo Estado. As acepções da doutrina sobre o termo “mulher honesta” estão diretamente ligadas à conduta sexual dessas mulheres. Um dos autores mais influentes no Direito Penal brasileiro até o início do século XXI explica o significado de “mulher honesta” da seguinte forma: “Honestas são as mulheres honradas, decentes, de compostura (...). Estão excluídas da proteção, portanto, não só as prostitutas como as promíscuas, francamente desregradadas, as mulheres fáceis, de vários leitos (RT 436/342). A razão da exclusão deve-se à maior dificuldade em se iludir a barregã e a mulher depravada, bem como o pouco relevo do coito fraudulento com tais pessoas” (Mirabete, 1996).

81. De acordo com o Regimento Interno do MMFDH, 40% dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS) deste departamento são destinados a assuntos relacionados exclusivamente a gestação e a maternidade, quais sejam: Coordenação-Geral de Atenção Integral à Gestante e à Maternidade – CGAIGM (DAS 4) e Coordenação de Atenção Integral à Gestante e à Maternidade – CAGM (DAS 3). Os demais cargos de DAS, além do cargo da diretora do departamento (DAS 5), estão distribuídos na área de “assuntos e desafios socioculturais”.

promover políticas públicas “para a promoção do direito das mulheres considerando a perspectiva da família, o fortalecimento de vínculos familiares e a solidariedade intergeracional” (Brasil, 2021a). Nesse sentido, todo o repertório legislativo da SNPM, quando analisado em conjunto, parece ir na direção contrária da impossibilidade de relativização da dignidade da pessoa humana, tal como previsto no art. 1º da CF/1988, uma vez que vincula esta dignidade e a promoção dos direitos das mulheres a missões (de contribuir para o bem comum) e a um suposto papel que teria a cumprir dentro da família. Essa previsão normativa parece expressar uma supressão das mulheres enquanto sujeitos de direitos, uma vez que o acesso a estes estaria vinculado a uma “perspectiva da família”. Dessa forma, retorna-se a uma concepção de políticas para as mulheres que não as considera como público-alvo da política, mas como uma ponte, um instrumento para alcançar as crianças, a família e a sociedade, mas que não as considera nas mais diversas perspectivas pela qual manifesta-se sua condição de pessoa humana.

Não surpreende, portanto, que a direção desse departamento esteja nas mãos de uma ativista que, anteriormente à sua nomeação, já se pronunciava publicamente contrária ao aborto mesmo em casos de estupro,<sup>82</sup> uma conquista das mulheres quanto à proteção dos seus direitos sexuais e reprodutivos. A nomeação da nova diretora para a pasta se deu após a interferência da ministra na polêmica gerada<sup>83</sup> pelo caso da menina de 10 anos que engravidou depois de ser estuprada pelo tio no Espírito Santo, em 2020. A vítima precisou viajar até Recife (PE) para interromper a gestação de acordo com as previsões legais brasileiras previstas e, com os médicos, foi alvo de ataques de agentes do governo e de grupos religiosos extremistas contrários ao aborto que invadiram o hospital e chamaram a vítima de *assassina*. Tanto esse emblemático caso quanto a nomeação da ativista para a direção de um departamento com atenção aos estágios da gravidez em defesa da “dignidade da mulher” atrelada à maternidade refletem o uso político da religião no governo federal, bem como uma postura ativa para a institucionalização da defesa contra o aborto mesmo em casos já autorizados por lei. Ou seja, caminham no sentido de deslocar a discussão sobre direitos sexuais e reprodutivos das mulheres do campo dos compromissos internacionais que o Brasil é signatário para a arena da religião e da moral.

Diante deste marco institucional, a agenda da SNPM na gestão de Damares Alves e Jair Bolsonaro priorizou as pautas que foram defendidas e se tornaram decisivas durante o período eleitoral em 2018, como a “preservação” da família<sup>84</sup> e a criação de barreira ao avanço da “ideologia de gênero”.<sup>85</sup> Nesse contexto, o

82. Disponível em: <<https://glo.bo/306g7oK>>.

83. Disponível em: <<https://bit.ly/31xMtK1>>.

84. Disponível em: <<https://bit.ly/3dauThq>>.

85. Ver: <<https://bit.ly/31oNWl9>>; <<https://bit.ly/36YcqED>>; <<https://bit.ly/36Wcox>>; <<https://bit.ly/3dqQ6Ut>>; <<https://bit.ly/3G44kXs>>.

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 (Mostafa *et al.*, 2019).<sup>86</sup> Como analisa Melinda Cooper (2017), a família é essencial para o regime econômico atual, que reduz as inversões em educação, saúde e aposentadorias e transfere para a família a responsabilidade de cuidar dos idosos, das pessoas com deficiência e das crianças. Portanto, a família é fundamental para a aliança entre o neoliberalismo (representado pela agenda econômica do governo) e o neoconservadorismo (representado pelo novo MMFDH) (Kalil, 2020). Nesse sentido, a família se converte em uma alternativa necessária ao processo de diminuição da responsabilidade do Estado, onde começa a ser responsável por dividir os custos pelo uso de serviços privados em meio ao processo de privatização de serviços públicos e passa a ser acionada como uma importante categoria capaz de catalisar demandas sociais entre as agendas de segurança pública, saúde e educação. Os primeiros anos do governo Bolsonaro foram marcados pela negação da pasta centrada no “gênero” para a afirmação da centralidade da família, ou seja, em vez de um desaparecimento total da agenda, ela segue sendo ressignificada (Kalil, 2020) ao longo desse mandato. Dessa forma, o debate sobre as várias desigualdades de gênero é substituído pelo debate sobre as mulheres, “considerada a perspectiva da família”, e é essa a narrativa que permeia o decreto visto anteriormente, além das políticas para as mulheres e o orçamento, que serão analisados nas sessões seguintes.

### 3.1 A atuação da nova Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres

Nesta subseção analisaremos algumas políticas e programas desenvolvidos no âmbito do governo federal no biênio 2019-2020. Considerando que, a princípio, a SNPM detém o mandato para coordenar as ações direcionadas para as mulheres nas mais diversas áreas (trabalho, educação, violência etc.), faz-se necessário estabelecer um critério para o acompanhamento dos projetos. Nesse sentido, foram selecionados aqui os programas que constavam dos relatórios de gestão do ministério e que, em teoria, teriam resultados mais robustos a serem apresentados.

O primeiro deles refere-se ao Programa Mulher Segura e Protegida, que foi instituído a partir de alteração no Decreto nº 8.086/2013, que estabelecia a criação do Programa Mulher: viver sem violência, criado na gestão da ex-presidenta Dilma Rousseff. O novo programa, apesar de ter sido renomeado pela gestão Bolsonaro, tem o mesmo objetivo do anterior, qual seja, de integrar e ampliar os serviços públicos existentes destinados às mulheres em situação de violência por meio da articulação da saúde, da justiça, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira, sob coordenação da SNPM do MMFDH. Ainda que as alterações no decreto substituam a “transversalidade de gênero nas políticas públicas” para a “transversalidade dos

---

86. Para uma análise mais detalhada deste contexto, ver Mostafa *et al.* (2019).

direitos das mulheres nas políticas públicas” – o que reflete o impedimento de uso da palavra gênero no governo federal –, o programa dá continuidade aos principais eixos, como a implantação da Casa da Mulher Brasileira (CMB) e a ampliação da central de atendimento à mulher por meio do Ligue 180. As CMBs são espaços

destinados ao acolhimento e atendimento humanizado às mulheres em situação de violência. [Seu objetivo] é facilitar o acesso aos serviços especializados de atendimento, garantindo condições para o enfrentamento à violência vivenciada, o empoderamento e a autonomia econômica da mulher (Casa..., 2021).

As CMBs constituíam-se, originalmente, em serviços a serem ofertados nas capitais dos estados, reunindo em um mesmo local um conjunto importante de instituições que compõem a rede de atendimento à mulher em situação de violência, a exemplo das delegacias especializadas de atendimento à mulher, juizados ou varas especializadas (tais como previstas na Lei Maria da Penha), serviços de acolhimento e triagem, serviços psicossociais, de saúde, alojamento de passagem, entre outros.<sup>87</sup> Aliado à implementação de unidades da CMB, o Programa Mulher Segura e Protegida prevê a implementação de unidades móveis para atendimento de mulheres em situação de violências fora dos espaços urbanos.

Também no âmbito das ações voltadas ao combate à violência, o projeto *Salve uma Mulher* foi instituído pela Portaria nº 2.842/2019 como uma iniciativa da SNPM em prol do enfrentamento da violência contra a mulher, do assédio sexual no mundo do trabalho e da violência doméstica e familiar. Tal iniciativa consiste na realização de ações de sensibilização, campanhas e capacitação de voluntários, por meio de agentes públicos e privados e de parcerias com a sociedade civil, além de serviços não especializados que podem participar de cursos de sensibilização, capacitação e conscientização na temática da violência contra as mulheres nesses espaços. Apesar de as informações divulgadas no *site* do ministério informarem que as metas de capacitação eram de 340 mil agentes de saúde, 106 mil funcionários dos correios, 30 mil conselheiros e 1.722 profissionais da Defensoria Pública da União, tais ações são desenvolvidas a partir da adesão dos estados e municípios ao programa, e os resultados não foram divulgados pela secretaria. Considerando a baixíssima execução orçamentária do ministério, tal como se verá a seguir, é possível supor que estas metas estão longe de terem sido alcançadas com recursos do próprio ministério. Desde 2021, quando houve a reformulação do programa, o Salve uma Mulher passou a ser ofertado por meio da escola virtual de governo na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), de forma gratuita, com carga horária de 30 horas e aberto a qualquer pessoa interessada em cursá-lo. Este movimento pode ampliar a escala de oferta do curso e de alcance de interessados, podendo tornar a iniciativa mais efetiva, sendo importante acompanhar a execução do projeto nos próximos anos.

---

87. Ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 23, de 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3tN2jKH>>.

O projeto *Maria da Penha Vai à Escola: educar para prevenir e coibir a violência contra a mulher*<sup>88</sup> consiste em iniciativa que busca divulgar a Lei Maria da Penha e os direitos da mulher em situação de violência doméstica para a comunidade escolar. Tal proposta surge como uma tentativa do governo federal de expandir as ações de projeto homônimo desenvolvido inicialmente pelo Centro Judiciário da Mulher (CJM), no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), desde 2014 para todo o território nacional. Criado para promover e divulgar a Lei Maria da Penha nas escolas do Distrito Federal, o Maria da Penha Vai à Escola do CJM é apresentado como uma importante ferramenta de formação continuada dos profissionais de educação como forma de prevenção e coibição de violência doméstica e familiar contra a mulher. As ações desenvolvidas pelo atual programa do governo federal envolvem cursos de capacitação de profissionais da educação para um olhar mais atento às crianças e adolescentes vítimas diretas ou indiretas de violência doméstica, a realização de palestras nas escolas e a distribuição de material informativo sobre a Lei Maria da Penha.

No campo da autonomia econômica, a SNPM tem conferido destaque ao projeto piloto Qualifica Mulher, que foi instituído no final de 2020 como uma resposta para os efeitos da pandemia sobre a queda da renda das mulheres. A fim de estimular ações que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do país, o projeto qualifica mulheres, a partir de parcerias em diferentes níveis institucionais (federal, estadual e municipal), desenvolvendo ações de qualificação profissional, empreendedorismo e trabalho, além de geração de renda e emprego para mulheres em situação de vulnerabilidade. O público-alvo deste projeto são mulheres que possuem renda mensal de até 1,5 SM, que estejam cursando ou tenham concluído o ensino fundamental e médio, ou que não tenham escolaridade. Sem grandes inovações em relação a outros projetos de qualificação profissional, como o Mulheres Mil, instituído em 2011, o Qualifica Mulher disponibilizou vagas ao longo de 2021, de forma que ainda não foram divulgadas as adesões e o número total de participantes.

Por sua vez, o projeto Mais Mulheres no Poder foi instituído pela Portaria nº 2.027, de 26 de agosto de 2020, com previsão de duração de dez meses, como uma estratégia de conscientização sobre a participação política das mulheres em cargos eletivos, de poder e de decisão para fomentar e fortalecer a participação política, democrática e igualitária de mulheres em espaços de poder e decisão. O plano de ações do projeto, entre outras coisas, estabelece a realização de cursos de capacitação, conferências, seminários, palestras, eventos e fóruns de debate. De acordo com informações disponíveis sobre o programa no *site* institucional do MMFDH, foram realizadas oito oficinas intituladas *Mais Mulheres na Política*, disponíveis pelo YouTube. A iniciativa não apenas não inova, em relação ao que já vinha sendo feito em gestões anteriores, como tem exatamente o mesmo nome do programa lançado em 2008, pela SPM, e vinculado por meio do *site* Mais Mulheres no Poder Brasil, que foi retirado do ar.

---

88. Para mais informações, acesse: <<https://bit.ly/3G3Q00H>>.

O programa *Meninas nas Ciências Exatas, Engenharias e Computação* visa dar continuidade ao edital realizado em 2018 para a Chamada Pública CNPq/MCTI nº 31/2018, firmada com o objetivo de apoiar projetos que visem estimular a formação de mulheres para as carreiras de ciências exatas, engenharias e computação, bem como para despertar o interesse vocacional de alunas da educação básica e do ensino superior para essas profissões e para a pesquisa científica e tecnológica. O programa é resultado de parcerias firmadas entre a SNPM, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), para combater a evasão de estudantes nos primeiros anos dos cursos de graduação nessas áreas. Apesar da ampla divulgação do programa como uma das ações voltadas para ações de igualdade de gênero na ciência, não consta a divulgação de nenhum outro edital após o início da nova gestão no governo federal, período no qual também foram anunciadas severas medidas de cortes de verbas destinadas ao incentivo e fomento de pesquisas no país.

Assim como outros programas aqui mencionados, é interessante notar como esse programa se assemelha a iniciativas de gestões anteriores que possuíam, contudo, nomes distintos. Nesse caso, porém, o projeto parece ser uma redução do que foi o Programa Mulher e Ciência,<sup>89</sup> lançado em 2005, com o objetivo de fomentar a participação das mulheres no campo da ciência e nas carreiras acadêmicas e estimular a produção acadêmica sobre as relações de gênero, as mulheres e os feminismos nas ciências e no país. As principais ações do programa, que se encerrou em 2017, após onze edições, consistiam na criação do Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero, nos editais Relações de Gênero, Mulheres e Feminismos – que tinham por objetivo estimular e fortalecer a produção de pesquisas e estudos sobre o tema – e no encontro Pensando Gênero e Ciências.

Por fim, destaca-se o programa *Mães Unidas*, ainda em fase piloto, que tem o objetivo de promover a saúde e o bem-estar relacional de mães e filhos durante a gestação e os dois primeiros anos de vida da criança por meio do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários das mulheres no contexto da gestação e da maternidade. Também pretende promover “a integração social das mulheres de primeira gestação em relação à nova identidade social, além do exercício da parentalidade a fim de fortalecer os vínculos e o papel da família no cuidado e proteção da criança, garantindo o direito ao nascimento seguro” (Ministério..., 2020). A primeira turma do programa teve início em abril de 2021 em Goiânia, Anápolis e Aparecida de Goiânia, direcionada a mães voluntárias que deverão acompanhar quatro mulheres que estejam na primeira gestação, compartilhando orientações sobre os direitos, benefícios e serviços. O conteúdo dos cursos contempla a preparação para o voluntariado, formação e fortalecimento de vínculos familiares, noções

---

89. Ver: <<https://bit.ly/332S00a>>.

de direitos humanos, cidadania, saúde, bem-estar materno e do bebê, além de assistência jurídica e social. Em julho de 2021, a SNPM e a primeira-dama de Goiânia participaram da solenidade de formação da primeira turma do projeto, composta por 64 voluntárias que foram capacitadas para atender mães em vulnerabilidade social.<sup>90</sup> O curso também foi oferecido pela Enap com carga horária de 150 horas na modalidade de ensino a distância,<sup>91</sup> ainda sem divulgação de informações detalhadas a respeito do número de participantes. A redefinição política ideológica do termo mulher atrelada ao cuidado da família e ao fortalecimento de vínculos familiares, logo necessariamente ligada a uma noção específica de maternidade, está presente neste e em outros programas propostos e executados pelo ministério, representando riscos para a articulação institucional e também para a formulação, implementação e execução de políticas públicas voltadas para todas as mulheres e comprometidas, portanto, com a redução das desigualdades de gênero.

A análise desse conjunto de iniciativas permite pontuar algumas questões. A primeira delas refere-se ao caráter quase experimental dos projetos e programas, seja pela pequena escala da iniciativa, seja pelo pouco tempo de implementação ou de vigência prevista. Também salta aos olhos o recurso de alterar nomes de programas já de certa forma consolidados, provavelmente como estratégia de desvinculação das gestões anteriores e do que estas gestões representaram em termos da moral a qual se deseja “aderir”, de proximidade com as pautas do feminismo e de abrangência das mulheres e de suas famílias. Ainda que esta estratégia possa encobrir uma certa continuidade de políticas de gestões anteriores, é importante considerar que esta “certa continuidade” se dá mais no nível do discurso do que na implementação, de fato, de ações para as mulheres. Isso porque, como se verá na subseção seguinte, a execução do orçamento destas ações é baixa e limitada, impossibilitando que resultados efetivos sejam alcançados. Finalmente, é importante destacar como inexistente na atual gestão um planejamento coeso e de longo prazo, como o consubstanciado no PNPM, cuja última edição teve a vigência encerrada em 2015. As ações do ministério são, ao contrário, esparsas, desconectadas e de baixa sustentabilidade, deixando essa agenda cada vez menos fortalecida e relevante no cenário nacional.

### 3.2 Financiamento das políticas para as mulheres em 2019-2020

A efetivação das ações e programas propostos pela nova SNPM passa, necessariamente, pela disponibilidade e execução dos recursos orçamentários e financeiros. Ainda que boa parte das ações descritas na subseção anterior envolvam atividades do tipo *workshops*, grupos de trabalho e elaboração de protocolos e cartilhas – cuja

---

90. As informações referentes aos resultados e a implementação de cursos sobre o referido projeto não constam no site oficial do MMFDH e estão disponíveis em outros endereços eletrônicos que, contudo, não estão em consenso quanto ao número de vagas oferecidas e às mulheres formadas. A exemplo ver: <<https://bit.ly/3tQpF3y>> e <<https://bit.ly/3q5el17>>.

91. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3JcY5T1>>.

demanda de recursos é menos vultuosa –, ações como a implementação da Casa da Mulher Brasileira, programas de qualificação profissional e a manutenção do Ligue 180 são iniciativas que necessitam de orçamentos mais expressivos, para que possam produzir resultados capazes de afetar a realidade das mulheres brasileiras.

Com a nova gestão presidencial iniciada em 2019, os recursos destinados às políticas para as mulheres passam a ser disputados entre um conjunto grande de outras secretarias nacionais, uma vez que o novo ministério engloba, como mencionado anteriormente, políticas voltadas para diferentes públicos, além de abarcar também as ações voltadas para promoção dos direitos humanos. Divide também, de forma inédita, recursos de toda ordem com um conjunto de políticas que posicionam a família como objeto central das ações. O *Relatório de Gestão* do MMFDH resume a nova missão desta instituição e os valores que passam a guiar o governo nesta seara, definindo que cabe ao ministério “Proteger a vida, fortalecer a família e defender os direitos humanos para todos” (Casa..., 2021, p. 3) e que a pessoa humana, nesta nova gestão, é

compreendida em sua integralidade, observando a universalidade, a objetividade e a não seletividade de direitos, e se reconhece o dever do Estado de proteger direitos essenciais que permitam aos indivíduos usufruí-los em sua totalidade, a começar pelo direito à vida, desde o momento da concepção (Casa..., 2021, p. 3).

A inclusão deste trecho final, que qualifica a que vida nos remetemos, não se dá por acaso, mas representa de forma muito nítida a incorporação da matriz religiosa às políticas – uma vez que não há consenso científico de quando a vida se inicia, sendo a definição da concepção como marco um exercício de fé – e o enfrentamento ao discurso feminista de autonomia das mulheres em relação aos seus corpos e suas vidas, incorporando, como missão de uma gestão, a maternidade como destino inexorável das mulheres.

É importante trazer estes elementos – já discutidos anteriormente neste texto – para a análise orçamentária, pois não é um mero acaso o fato de que, entre 2019 e 2020, os valores efetivamente executados em políticas direcionadas às mulheres tenham sido os menores desde 2004, quando a SPM, com *status* ministerial, era um órgão recém-criado (Mostafa *et al.*, 2019). Em 2019 e 2020 foram investidos, em ações especificamente voltadas para as mulheres, pouco menos de R\$ 29 milhões em cada exercício. Em 2004, esse valor foi de R\$ 22,3 milhões, tendo atingido valores superiores a R\$ 100 milhões por ano, ao longo do período 2009-2014, com o “recorde” cabendo ao ano de 2013, quando foram investidos mais de R\$ 190 milhões.<sup>92</sup> Nota-se, portanto, que a despeito da divulgação de um conjunto significativo de ações para as mulheres, tal como apontado na subseção anterior, na prática, poucos recursos têm sido direcionados para tornar concretas tais iniciativas, especialmente quando se comparam os montantes do período 2019-2020 com os de anos anteriores.

---

92. Valores reais, deflacionados para 2020 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) médio.

Cabe destacar que, diante das mudanças no Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 analisadas em detalhes na edição 28 deste periódico (Tokarski *et al.*, 2021), houve uma redução expressiva da transparência das ações executadas nos órgãos. O MMFDH, a despeito da abrangência temática de sua missão, organizou o seu planejamento plurianual e, conseqüentemente, o seu orçamento a partir de um único programa denominado *Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos*. Assim, diferentemente do que existia desde 2004, a partir de 2020 não é mais possível identificar no orçamento da União um programa especificamente voltado para as mulheres ou para a igualdade de gênero. No PPA vigente, de forma diversa, é necessário navegar pelas ações ou mesmo pelos planos orçamentários (POs) para identificar de onde saíram os recursos direcionados a estas políticas. Na tabela A.2 do apêndice A estão listadas as cinco ações que incorporam esta temática e os respectivos POs de onde efetivamente saíram os recursos executados em 2020. Estas ações incluem basicamente as iniciativas voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres e ao Ligue 180, aparecendo, de forma residual, a manutenção do CNDM e as ações para igualdade e autonomia femininas.

Por sua vez, em 2019, primeiro ano da gestão da ministra Damares, a metodologia de elaboração do PPA e do orçamento da União era diversa da atual, e ainda foi possível identificar um programa específico para as mulheres, denominado *Políticas para as Mulheres: promoção da igualdade e enfrentamento da violência*, cujo conteúdo não era muito diverso do que hoje se encontra espalhado pelo programa guarda-chuva do MMFDH, tal como se pode ver na tabela A.1 do apêndice A.

De modo a possibilitar uma comparação entre os dois primeiros anos da atual gestão, realizamos um esforço de identificação e equivalência das ações e programas dos dois PPAs (PPA 2016-2019, para 2019, e PPA 2020-2023, para 2020). Este exercício está apresentado na tabela 1, na qual se compara o programa próprio para as mulheres em 2019 com o somatório dos POs que, em diferentes ações, direcionaram recursos específicos para as mulheres em 2020. A equivalência entre as ações é quase direta, sendo relativamente simples estabelecer uma análise comparativa da execução orçamentária entre os dois anos.

Inicialmente, chama atenção o crescimento dos valores direcionados para as políticas para as mulheres entre 2019 e 2020. Enquanto no primeiro ano foram disponibilizados para estas iniciativas um montante de R\$ 62,5 milhões, no ano seguinte o valor dobrou, alcançando R\$ 116 milhões. Esta ampliação se deu basicamente em função do orçamento crescente destinado às políticas voltadas para o enfrentamento da violência, seja para a construção das CMBs (ampliação de 300% dos recursos autorizados), seja para outras políticas voltadas para o tema, a exemplo daquelas listadas na subseção anterior (crescimento de 168%). A Central de Atendimento à Mulher, contudo, que também integra a rede de atendimento às mulheres em situação de violência, viu seu orçamento autorizado se reduzir em R\$ 3 milhões de um ano para o outro.

**TABELA 1**  
**Execução orçamentária das ações específicas para as mulheres, agregada por temas<sup>1</sup> – Brasil (2019 e 2020)**

Temas	2019					2020				
	Autorizado (A) (R\$ 1 mil)	Liquidado (B) (R\$ 1 mil)	Pago (R\$ 1 mil)	B/A (%)	Autorizado (C) (R\$ 1 mil)	Liquidado (D) (R\$ 1 mil)	Pago (R\$ 1 mil)	D/C (%)	Varição autorizada (C/A) (%)	Varição liquidado (D/B) (%)
Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento à mulher	20.828	64	64	0,3	62.473	133	133	0,2	299,9	207,2
Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres	9.179	-	-	0,0	24.650	7.341	7.291	29,8	268,5	-
Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres	791	618	618	78,2	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Incentivo a políticas de autonomia das mulheres	492	395	395	80,2	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180	31.241	27.418	27.418	87,8	28.390	21.523	21.523	75,8	90,9	78,5
Funcionamento do CNDM	-	-	-	-	523	-	-	0,0	-	-
Total de ações específicas para as mulheres	62.530	28.494	28.494	45,6	116.036	28.997	28.947	25,0	185,6	101,8

Fonte: Siop/ME. Disponível em: <<https://bit.ly/3J5UGZV>>.

Elaboração das autoras.

Obs: Valores deflacionados pelo INPC médio de 2020.

Nota: <sup>1</sup> A identificação dos POs, ações e programas que compõem cada um dos temas elencados nesta tabela estão dispostos nas tabelas A.1 e A.2 do apêndice A.

Ainda que o orçamento da SNPM tenha crescido em 2020, este valor não apenas segue sendo insuficiente, mas também revela-se muito inferior aos orçamentos alocados para a SPM nos anos em que esta alcançou maior capacidade de atuação institucional: entre 2008 e 2017, o orçamento autorizado para a secretaria foi superior a R\$ 100 milhões, tendo ultrapassado os R\$ 200 milhões entre 2013 e 2015. Não há dúvidas, porém, que mesmo os quase R\$ 300 milhões de 2015 correspondem ainda a montantes muito pouco expressivos em relação ao conjunto do orçamento da União, evidenciando que, mesmo em seus “melhores dias”, a SPM e as políticas para as mulheres estiveram muito longe de se constituírem em prioridade de qualquer governo central. No entanto, a queda para os atuais R\$ 116 milhões de 2020 indicam uma redução ainda maior dessa já baixa priorização, o que é especialmente importante quando se nota a redução do escopo das ações dos órgãos gestores das políticas para as mulheres ao longo dos anos. Se em gestões anteriores as ações voltadas para as mulheres incluíam, além daquelas voltadas ao enfrentamento da violência, iniciativas no campo da ciência e da produção de conhecimento, do mercado de trabalho, da participação política institucional e não institucional, do fomento à igualdade no âmbito das instituições públicas e privadas, da formação e qualificação de servidores públicos em temas relacionados à igualdade e à promoção da diversidade, em 2019 e 2020, as ações são basicamente direcionadas à violência, remontando ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000, quando a incipiente “política para as mulheres” conduzida pelo CNDM tinha apenas este foco de ação.

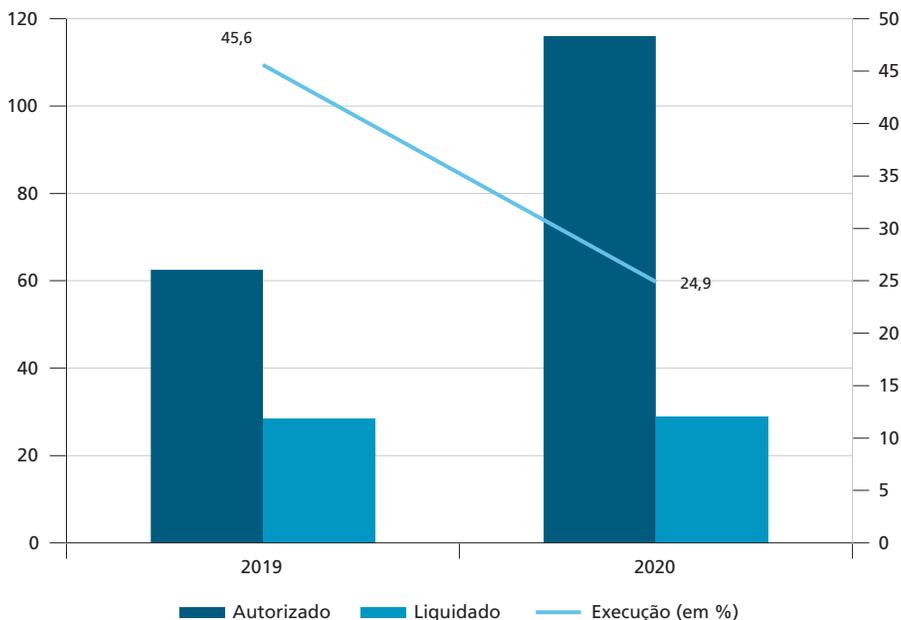
Se a ampliação do orçamento autorizado entre 2019 e 2020 poderia se constituir em uma “boa notícia” para o campo em análise, quando se consideram os valores que foram efetivamente gastos, o cenário torna-se igualmente desalentador nos dois anos, uma vez que foram liquidados menos de R\$ 29 milhões nos dois anos. Considerando que o autorizado dobrou nesse período, é possível notar que, enquanto em 2019 a execução das políticas para as mulheres foi de 45,6%, em 2020 ela caiu para apenas 25% (gráfico 5). Ou seja, ainda que os recursos tenham crescido de um ano para o outro, o mesmo montante foi executado nos dois anos, evidenciando uma maior dificuldade na execução orçamentária do órgão, que parece encontrar um teto que não ultrapassa os R\$ 30 milhões. A baixa execução de 2020 só não foi pior que a de 2003, ano em que a SPM foi criada, e a de 2015, ano de intensa crise política e de mudanças institucionais importantes que impactaram a atuação da secretaria (Mostafa *et al.*, 2019). Entretanto, está próxima à execução dos anos da gestão Temer (que giraram em torno de 30%), sabidamente gestões nas quais as políticas para as mulheres perderam importância política, de agenda e de recursos diversos (Mostafa *et al.*, 2019). Mesmo diante destes números, o MMFDH defende, em seu relatório de gestão de 2020, que “o total de recursos investidos dedicados à mulher em 2020 foi o maior dos

últimos 5 anos” (Brasil, 2021b, p. 42), havendo aqui, talvez, uma imprecisão nos conceitos, pois não somente o orçamento autorizado de 2020 não foi o maior dos últimos cinco anos, como o orçamento liquidado ou pago (que equivaleria ao efetivamente investido) foi o menor desde 2004.

GRÁFICO 5

**Orçamento autorizado e liquidado das políticas específicas para as mulheres no MMFDH – Brasil (2019 e 2020)**

(Em R\$ 1 mil)



Fonte: Siop/ME. Disponível em: <<https://bit.ly/3JSUGZV>>.

Elaboração das autoras.

Obs.: Valores deflacionados pelo INPC médio de 2020.

A baixa execução orçamentária da SNPM nos dois anos em análise advém, paradoxalmente, das ações direcionadas para o enfrentamento à violência contra as mulheres. Tal como se pode ver na tabela 1, se parte expressiva dos recursos foram alocados para a construção das CMBs e dos centros de atendimento à mulher, bem como para as políticas de enfrentamento à violência, são exatamente estas iniciativas as que apresentaram menor nível de execução do orçamento autorizado. Cabe destacar aqui o caso das CMBs, cuja execução foi de zero tanto em 2019 quanto em 2020, repetindo comportamento já identificado em 2017 (Mostafa *et al.*, 2019).

Pela própria complexidade da CMB e da necessidade de recursos de toda ordem para seu funcionamento, em seu plano original, as casas estariam concentradas nas capitais, onde há maior circulação e demanda pelo serviço e onde poderia haver maior capacidade de manutenção do serviço em funcionamento pelos governos locais, uma vez que o governo federal garantisse a construção e aparelhamento das casas. A nova gestão que assume a SNPM em 2019, contudo, altera essa organização, estabelecendo metas de construção de CMBs em outras cidades para além das capitais, buscando, assim, uma capilaridade destes serviços que talvez seja difícil de efetivar, não apenas pelas necessárias articulações com os governos locais, mas pelo próprio comportamento do governo federal, que, ano após ano, não aloca recursos para a implementação destes serviços. É curioso, contudo, que o MMFDH venha ao longo dos anos conferindo destaque para as CMBs nos discursos e documentos divulgados. O relatório de gestão do órgão de 2019, por exemplo, estabelecia como meta que seriam implementadas CMBs em 25 municípios brasileiros em 2020. No relatório de gestão de 2020, por sua vez, o ministério estabeleceu um conjunto de indicadores estratégicos, entre os quais um deles se refere à implementação das CMBs. As metas incluem a implementação de 11 casas em 2020, 18 casas em 2021 e 23 casas em 2022. O ministério, portanto, confere destaque e prioridade aos serviços de atendimento à mulher nos discursos, ao mesmo tempo em que tal discurso não só não se efetiva na prática, como é soterrado por um orçamento de execução nula.

Essa dissociação entre discurso e prática não acontece, porém, apenas no caso da CMB, uma vez que a execução de todo o orçamento das políticas para as mulheres do MMFDH foi de apenas 45%, em 2019, e 25%, em 2020. Ainda que seja possível encontrar uma ampla quantidade de notícias e relatórios informando sobre as realizações do ministério para as mulheres, o baixo orçamento direcionado a estas ações coloca à prova a efetividade do trabalho da SNPM para além da realização de encontros de trabalhos, seminários e *workshops*, que, ainda que importantes, são insuficientes para garantir a proteção das mulheres ou a promoção da igualdade de gênero, especialmente em tempos de pandemia, em que as condições de vida culminaram com o aumento da violência.

O orçamento executado pela SNPM só não foi menor nesses dois anos porque o funcionamento da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, serviço para orientação e denúncia de casos de violência contra as mulheres, demanda investimentos permanentes e contínuos, de modo a manter o contrato de prestação de serviços adimplente e os atendimentos em execução. Os recursos financeiros direcionados para a manutenção da central representaram 96% do total do orçamento liquidado (ou pago) em 2019 e 74% do liquidado em 2020. Ou seja, em 2019 os recursos executados em políticas para as mulheres foram

basicamente voltados para a manutenção da central e, em 2020, abriu-se espaço para um pouco mais de investimentos em outras ações de enfrentamento da violência (a exemplo da compra de veículos para Patrulha Maria da Penha), ainda que três quartos do orçamento destinado às mulheres no ministério tenha sido para o funcionamento do Ligue 180.

A central é um dos mais importantes serviços ofertados diretamente pela SNPM desde 2005. Até 2018, o serviço funcionava de forma independente dos demais serviços de atendimento telefônico do ministério, que se encontravam reunidos no Disque 100 – Disque Direitos Humanos. A partir daquele ano, contudo, a central passou a integrar o Disque 100, ainda que mantendo o número telefônico 180, e, em 2020, esta unificação passou a se expressar também no orçamento do MMFDH. Algumas questões merecem destaque aqui. A primeira delas refere-se ao fato de que a unificação, tal como apontado na edição 26 deste periódico (Mostafa *et al.*, 2019), significou uma perda de ingerência da SNPM sobre a central, cuja coordenação, desde 2018, passou a ser responsabilidade da ouvidoria do ministério e não mais da SNPM. Isso significa que o planejamento da capacitação das atendentes, o acompanhamento das denúncias e notificações e a garantia de outros aspectos essenciais para assegurar a qualidade do atendimento prestado pela central e sua conexão com as especificidades de uma questão tão sensível e particular como a violência contra as mulheres deixaram de estar nas mãos da SNPM e se deslocaram para outros setores do MMFDH, com menor capacidade e qualificação para tanto. A central também tem perdido relevância e espaço ao longo dos últimos anos, não apenas por ter sido fagocitada pelo Disque Direitos Humanos, mas também pela perda de espaço do tema na agenda pública e dos cada vez mais escassos recursos investidos no tema. Como resultado, a pesquisa *Visíveis e invisíveis* (FBSP, 2019), conduzida pelo FBSP em 2019, mostrou que apenas 1% das mulheres procuraram a central no caso mais grave de violência física sofrida nos últimos doze meses.

Finalmente, cabe destacar que o grande peso da central no orçamento direcionado para as políticas para as mulheres evidencia não apenas como o foco de atuação se restringe ao tema da violência, mas também como o olhar para a violência se restringe ao campo da segurança pública, ainda que o fenômeno seja complexo e demande um conjunto muito mais amplo de ações de prevenção, assistência e combate, a exemplo do que era pensado à época do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (Bonetti, Pinheiro e Fontoura, 2008). Como apontado anteriormente, a central respondeu por 96% do orçamento liquidado em políticas para as mulheres em 2019 e por 74% desta execução em 2020. No entanto, ao se considerar que este serviço, ainda que direcionado para as mulheres, deixou de estar sob coordenação da SNPM – tanto formalmente quanto em termos práticos –, é possível concluir que o orçamento que sobra para a secretaria é praticamente nulo. Retirando-se a central, o orçamento executado pela SNPM em

todas as demais áreas temáticas e nas demais ações voltadas para o enfrentamento da violência foi de pouco mais de R\$ 1 milhão, em 2019, e R\$ 7 milhões, em 2020.

De forma geral, o que se pode concluir é que os orçamentos destinados às políticas para as mulheres foram, em 2019 e 2020, bastante insuficientes, remontando, como já mencionado anteriormente, aos valores encontrados nos anos 2000, o que parece corroborar a ideia de que está em curso um processo de desmonte do investimento feito nessa área ao longo de duas décadas. Não apenas os valores liberados são baixos, mas eles não são integralmente investidos e se concentram em poucas áreas, deixando de fora das políticas públicas uma gama de temas imprescindíveis para a vida das mulheres. A baixa execução coloca em risco a destinação de recursos futuros para a pasta, uma vez que, “em tempos de escassez, a lógica dos planejadores do orçamento seria alocar em áreas com gestão mais efetiva” (Silva, 2021).

A baixa prioridade conferida ao tema, seja na alocação de recursos, na sua execução ou na restrição temática, tem sido, portanto, a tônica dos dois primeiros anos da gestão Damares Alves à frente do MMFDH, que incluem o ano em que a pandemia de covid-19 se instala no Brasil, mas não se limita a ele. Se não é possível atribuir os problemas orçamentários ao contexto da covid-19, não há como negar também que, por conta da pandemia, a implementação das políticas foi fortemente impactada, especialmente no caso do MMFDH, em função da necessidade de realocação de recursos para ações emergenciais de apoio às famílias em situação de maior vulnerabilidade. Em 2020, o ministério investiu cerca de R\$ 210 milhões nessas ações, o que equivale a 57% do orçamento finalístico total do órgão. De acordo com o *Relatório de Gestão* do ministério, foram lançados sete planos de contingenciamento direcionados a grupos socialmente “sensíveis” (nos termos do MMFDH), quais sejam: povos e comunidades tradicionais, idosos, mulheres em situação de violência, pessoas em situação de rua, famílias vulneráveis, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes. Os recursos para a efetivação destes planos saíram das seguintes ações do orçamento do órgão: i) auxílio emergencial às instituições de longa permanência para idosos – ILPIs, devido à pandemia de covid-19; ii) promoção e defesa de direito para todos; iii) fortalecimento da família; iv) enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus; e v) promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa. Cerca de 85% do “orçamento covid-19” do ministério foi destinado às ações voltadas aos idosos, sendo os demais 15% alocados em ações direcionadas a públicos mais abrangentes.

Ainda que as mulheres sejam fortemente impactadas pela pandemia, tal como demonstrado na seção 2 deste capítulo e em diversos outros estudos, é possível supor que os recursos orçamentários destinados às políticas para as mulheres tenham sido pouco afetados pelo contexto pandêmico; ou seja, a baixa execução não seria resultado direto da conjuntura da pandemia de covid-19, mas refletiria aspectos

estruturais e valorativos sobre a posição destas ações no conjunto de ações do ministério ou do governo de forma geral. Isso não apenas porque os planos de contingenciamento são direcionados somente às mulheres em situação de violência – enquanto os inúmeros impactos da pandemia alcançam um conjunto muito mais amplo da população feminina no país –, mas também porque os recursos do “orçamento covid-19” do ministério não saem de ações direcionadas especificamente para as mulheres. Além disso, poucas são as informações sobre ações do ministério para as mulheres durante a pandemia disponíveis no relatório de gestão do órgão, cabendo destacar, para além do projeto piloto de qualificação profissional, a “distribuição de cestas básicas para mulheres em situação de vulnerabilidade e ações de comunicação para ampla divulgação dos canais de denúncia de violência contra a mulher” (Brasil, 2021b, p. 39). Em realidade, dada a priorização do público de mulheres em situação de violência como alvo das ações de contingenciamento do ministério, seria de se esperar que os gastos voltados a este público fossem mais expressivos do que os efetivamente verificados, uma vez que houve aumento dos casos de violência no contexto da pandemia.

Como a pandemia não se encerrou em 2020, torna-se de grande importância analisar a gestão dessa crise em seu segundo ano, incluindo a gestão dos orçamentos, em um contexto onde a programação orçamentária foi elaborada já na vigência da pandemia. É importante avançar, inclusive, para entender como eventos conjunturais e inesperados podem impactar os contextos estruturais e como os governos se organizam para respondê-los não apenas no momento em que irrompem nas sociedades, mas também quando se tornam eventos em alguma medida conhecidos e controláveis sobre os quais já se pode planejar formas de intervenção e suporte.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises apresentadas neste capítulo priorizaram os impactos da pandemia da covid-19 na vida das mulheres, aprofundando algumas reflexões já apresentadas na edição anterior deste periódico, bem como incorporaram questões relacionadas à implementação das políticas para as mulheres no primeiro biênio da nova gestão presidencial. Diante de tudo aqui exposto, é possível notar como a crise sanitária oriunda do novo coronavírus, além de atingir de forma ainda mais severa as mulheres, também aprofundou problemas estruturais já vivenciados por elas no Brasil. Mais desafiador é notar que, ao mesmo tempo, as políticas para as mulheres passam por um processo de desmonte, com o retorno a patamares da década de 1990, quando as políticas para as mulheres reduziam-se a ações de enfrentamento à violência doméstica baseadas em um viés da segurança pública.

Alguns efeitos da pandemia sobre o trabalho remunerado das mulheres foram registrados na edição 28 deste periódico (Tokarski *et al.*, 2021) e incluem o fato de serem as mulheres a maioria das trabalhadoras da saúde na linha de frente de combate à pandemia, além de terem sido também elas as que viveram maior queda na renda do trabalho, bem como as que primeiro perderam seus postos de trabalho por estarem sobrerrepresentadas nos setores mais afetados pela covid-19. Nesta edição, além de todo este quadro, demonstrou-se que a conjuntura pandêmica – somada à crise econômica e política – alargou um problema estrutural para a igualdade de gênero e provocou um aumento, de magnitude inédita, da taxa de inatividade das mulheres. Esse efeito é explicado pela conjugação de três fatores: a persistente precariedade na inserção profissional das mulheres; o aumento da taxa de desalento entre as mulheres; e a enorme carga de trabalho doméstico e reprodutivo que recaiu sobre as famílias e, dentro delas, sobre as mulheres.

A majoração do trabalho doméstico e de cuidados, tema também tratado no boletim anterior, aqui foi retratado na diversidade como se manifestou, a depender do regime de cuidados (Faur, 2014) adotado em cada domicílio. Se, para as mulheres com filhos de famílias das classes média e alta e com acesso ao teletrabalho, a pandemia significou reunir em um único ambiente as jornadas de trabalho produtivo, reprodutivo e o acompanhamento das atividades escolares dos filhos, nas famílias pobres e periféricas, a maioria das trabalhadoras não teve acesso ao teletrabalho e, em grande medida, dado o aumento do desemprego, perdeu o acesso a uma renda proveniente de trabalho remunerado, ficando dependentes da renda incerta do auxílio emergencial para a manutenção dos domicílios. O acesso às atividades presenciais na educação também não se deu de forma homogênea: enquanto em alguns estados a autorização do retorno às atividades presenciais para as escolas privadas se deu já no segundo semestre de 2020, na rede pública de todo o país este movimento começou apenas no segundo semestre de 2021, provocando impactos distintos sobre as crianças e também sobre seus cuidadores, em especial as mulheres.

Nesta edição do *Políticas Sociais, acompanhamento e análise*, foi possível retratar com dados mais apurados como a pandemia afetou o agravamento das situações de violência doméstica contra as mulheres, fato que não foi acompanhado, na mesma velocidade, por respostas governamentais que possibilitassem o enfrentamento de tal violência e a proteção das mulheres nessa situação. Registrou-se também o aumento do total de mortes maternas no país de forma desproporcional ao resto do mundo e, da mesma forma, uma atuação débil e pouco decidida do Estado na adoção de medidas para o seu enfrentamento, seja em termos de garantias de vacinação, seja de assistência adequada no sistema de saúde. Ao tempo em que o país chegava à desastrosa marca de 77,5% das mortes

maternas do mundo, assistiu-se a uma ação desconcertada do Ministério da Saúde, que, em um primeiro momento, deixou de incluir as mulheres grávidas sem comorbidades entre as prioridades de vacinação.

Diante desse quadro deteriorado de condições materiais, sociais e sanitárias, o Estado, por meio do Executivo federal, viu surgir diante de si a imperiosa necessidade de adotar ações diversas e amplas o suficiente para garantir o enfrentamento e a mitigação dos diversos impactos da pandemia sobre a vida de toda a população brasileira e, em particular, dos grupos mais vulneráveis, como mulheres, negros e populações de mais baixa renda. No entanto, o que se assiste especificamente no caso das mulheres é não apenas a falta de um olhar atento às suas necessidades no contexto da pandemia – seja no que se refere à violência, seja ao trabalho de cuidados exercido de forma remunerada, no mercado de trabalho, ou não remunerada, no âmbito dos domicílios –, mas também o aprofundamento do desmonte das políticas diretamente direcionadas a elas, considerando-se a já frágil estrutura de políticas e programas herdados da gestão anterior.

Paralelamente, o avanço do discurso conservador na sociedade e a consolidação deste nos legislativos nos anos seguintes a 2013 (Almeida, 2017) – em especial, a partir do discurso da “ideologia de gênero” e da narrativa da “escola sem partido” – chegam finalmente ao aparelho estatal, a partir de 2019, manifestando-se por meio da atuação das(os) dirigentes e das(os) gestoras(es) nas políticas públicas e nos instrumentos da burocracia estatal. As persistentes narrativas da “preservação da família” e do enfrentamento à “ideologia de gênero” traduziram-se, nos anos aqui analisados, em um esvaziamento das políticas para as mulheres, que foram desmontadas em benefício do fortalecimento das políticas para as “famílias”. A evidência mais direta deste movimento pode ser vista:

- na inexistência de um programa específico no PPA voltado para as mulheres ou para a igualdade de gênero, algo que não acontecia há vinte anos;
- na renomeação do ministério responsável pela elaboração e execução de políticas voltadas para as mulheres, bem como nos termos escolhidos para batizar alguns dos programas lançados pela SNPM (Salve uma Mulher, Mães Unidas, Tapete Rosa, entre outros), que refletem uma redefinição política e ideológica do termo mulher atrelada a uma concepção tradicional do que significa ser mulher, bem como ao cuidado da família e ao fortalecimento de vínculos familiares, também ligada a uma noção específica de maternidade, como missão das mulheres;
- na baixa execução orçamentária da SNPM, que em 2019 e 2020 atingiu os mesmos patamares de execução orçamentária que os do ano de criação da secretaria, em 2003, e do ano de 2015, em que a pasta foi atravessada por uma crise política e mudanças institucionais;

- na concentração das políticas em ações pontuais e limitadas, a exemplo de oficinas, cursos de capacitação e qualificação que, mesmo sem informações sobre quantidade de beneficiados(as), certamente não tiveram grande magnitude diante do pouco orçamento executado nos anos analisados; e
- na inatividade e até mesmo na destruição de instrumentos burocráticos e de políticas e programas para as mulheres nos mais diversos campos, como ciência e tecnologia, autonomia econômica, equidade no mundo do trabalho, enfrentamento ao racismo e à lesbofobia, melhoria das condições de vida das mulheres do campo e da floresta, entre outros. A última Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres foi realizada em 2016 e não há previsão de nova conferência, assim como não há registros sobre a implementação das ações e compromissos firmados nos PNPMs existentes ou sobre a elaboração de um novo PNPM, a despeito das sucessivas cobranças dos órgãos de controle, em especial da Controladoria-Geral da União (Brasil, 2020b; 2021b).

Sabe-se que os efeitos da covid-19 podem ser duradouros na saúde das pessoas que são infectadas pelo vírus, em especial na vida das brasileiras. No atual momento, em que o mundo tem que lidar com o avanço da propagação de mais uma variante, o Brasil prepara-se para mais um ano eleitoral no qual o discurso sobre “ideologia de gênero” e “preservação da família” podem ser novamente agendas centrais e parecem ter como principal alvo a vida das mulheres.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, M. M. A construção das hierarquias sociais: classe, raça, gênero e etnicidade. **Cadernos de Pesquisa do CDHIS**, Uberlândia, ano 20, n. 36/37, p. 83-88, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3CvVvVC>>.
- ALENCAR, J. *et al.* **Políticas públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia da covid-19: ações presentes, ausentes e recomendadas**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 78).
- ALMEIDA, R. de. A onda quebrada: evangélicos e conservadorismo. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 50, jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 185-213, jan.-abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3KwVR14>>.
- AQUINO, L.; ALENCAR, J.; STUKER, P. **A aplicação da Lei Maria da Penha em cena: atores e práticas na produção de justiça para mulheres em situação de**

violência. Rio de Janeiro: Ipea, 2021.

BARBOSA, A. L. N. de H.; COSTA, J. S.; HECKSHER, M. Mercado de trabalho e pandemia da covid-19: ampliação de desigualdades já existentes? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 69, 2020.

BAUER, M. W. *et al.* Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects. *In*: BAUER, M. W. *et al.* (Org.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 203-225.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. *In*: BAUER, M. W. *et al.* (Org.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-51.

BIROLI, F. **Gênero e desigualdades**: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BIROLI, F.; VAGGIONE, J.; MACHADO, M. das D. C. **Gênero, neoconservadorismo e democracia**: disputas e retrocessos na América Latina. São Paulo: Boitempo, 2020.

BONETTI, A. de L.; PINHEIRO, L. S.; FONTOURA, N. de O. Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 16, p. 283-306, nov. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/3LpV6rb>>.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 8 ago. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/363R6gO>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 7 fev. 2020a. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Relatório de Gestão 2019**. Brasília: MMFDH, 2020b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.883, de dezembro de 2021. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial**, Brasília, p. 3, 7 dez. 2021a. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Relatório de Gestão 2020**. Brasília: MMFDH, 2021b.

BRASIL assina declaração sobre defesa do acesso das mulheres a promoção da saúde. **Gov. br**, 23 out. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3Dml8J0>>.

CARVALHO, S. S. de. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de julho. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 48, 2020.

CASA de mãe solteira é 'fábrica de desajustados', diz Mourão. **IstoÉ**, 18 set. 2018.

CASA da Mulher Brasileira auxilia na autonomia das mulheres e no enfrentamento à violência. **Gov.br**, 5 mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3qMqQyN>>.

CEPAL – COMISSÃO ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama Social de América Latina 2020**. Santiago: CEPAL, 2021.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da violência 2020**. São Paulo: Ipea, 2020.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da violência 2021**. São Paulo: Ipea; FBSP, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3IQCzTf>>.

COLLINS, P. H.; BILGE, S. **Interseccionalidade**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2021.

COOPER, M. **Family values**: between neoliberalism and the new social conservatism. New York: Zone Books, 2017.

COSTA, J. S. *et al.* **A face feminina da pobreza**: sobre-representação e feminização da pobreza no Brasil. Brasília: Ipea, 2005. (Texto para Discussão, n. 1137). Disponível em: <<https://bit.ly/3wMCs8T>>.

COSTA, J. *et al.* Emprego doméstico no Brasil: transições em contextos de crises. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 72, p. 45-57, out. 2021.

COSTA, J. S.; BARBOSA, A. L. N. de H.; HECKSHER, M. Desigualdades no mercado de trabalho e pandemia da covid-19. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 71, 2021.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/3DoZVy7>>.

DING, K. *et al.* Mental health among adults during the covid-19 pandemic lockdown: a cross-sectional multi-country comparison. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 18, n. 5, p. 2686, 2021.

FARES, L. *et al.* **As políticas econômicas implementadas no Brasil durante a pandemia sob a perspectiva de gênero**. São Paulo: Made/USP, 2021. (Nota de Política Econômica, n. 006).

FARES, L. S.; OLIVEIRA, A. L. M. de; ROLIM, L. N. Gênero, trabalho remoto e trabalho reprodutivo não remunerado no Brasil durante a pandemia de covid-19. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 72, p. 59-70, out. 2021.

FAUR, E. **El cuidado infantil en el siglo XXI**: mujeres malabaristas en una sociedad desigual. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Violência doméstica durante a pandemia de covid-19**. São Paulo: FBSP, 2020. (Nota Técnica, n. 2).

\_\_\_\_\_. **Visível e invisível**: a vitimização de mulheres no Brasil. 3. ed. São Paulo: FBSP, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/38b5l4p>>.

\_\_\_\_\_. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2021b. Ano 15.

FIGUEIREDO, I.; MARQUES, I. Panorama sobre as armas de fogo no Brasil: um retrato possível a partir dos sistemas federais. *In*: FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2021. Ano 15. p. 144-148. Disponível em: <<https://bit.ly/3J33wns>>.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Boletim Observatório Covid-19**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021. (Semanas epidemiológicas 20 e 21, de 16 a 29 de maio de 2021).

FRANCISCO, R. P. V.; LACERDA, L.; RODRIGUES, A. S. Obstetric observatory Brazil – covid-19: 1.031 maternal deaths because of covid-19 and the unequal access to health care services. **Clinics**, v. 76, p. 1-4, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/34uZPIg>>.

GANEM, C. M. S. Estado laico e direitos fundamentais. *In*: DANTAS, B. *et al.* **Constituição de 1988**: o Brasil 20 anos depois (os alicerces da redemocratização). Brasília: Senado Federal, 2008. v. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3Dn2alN>>.

GÓES, G. S.; MARTINS, F. dos S.; NASCIMENTO, J. A. S. Trabalho remoto no Brasil em 2020 sob a pandemia do covid-19: quem, quantos e onde estão? **Carta de Conjuntura**, n. 52, jul. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3Nx4tHg>>.

GOMES, M. G. de M. Duas décadas de relevantes mudanças na proteção dada à mulher pelo direito penal brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 115, p. 141-163, jan.-dez. 2020.

HECKSHER, M. Que fração de postos de trabalho perdidos na pandemia já foi recuperada? **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 49, out.-dez. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD Contínua**: outras formas de trabalho 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3tLDOib>>.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **O papel da arma de fogo na violência contra a mulher**: análise da violência armada no Brasil de 2012 a 2019 a partir dos dados da saúde. [s.l.]: Instituto Sou da Paz, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3pmtvxw>>.

JESUS, J. C. de; MYRRHA, L. J. D. Os afazeres domésticos antes e depois da pandemia: desigualdades sociais e de gênero. **Demografia UFRN**, 16 jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3DjbWft>>.

KALIL, I. Políticas antiderechos en Brasil: neoliberalismo y neoconservadorismo en el gobierno de Bolsonaro. *In*: SANTANA, A. T. (Ed.). **Derechos en riesgo en América Latina**: 11 estudios sobre grupos neoconservadores. Bogotá: Fundacion Rosa Luxemburg, 2020. p. 35-53.

LAURENTI, R.; MELLO-JORGE, M. H. P. de; GOTLIEB, S. L. D. Reflexões sobre a mensuração da mortalidade materna. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 23-30, jan.-mar. 2000.

LOBATO, A. N.; REZENDE, M.; FONTOURA, N. de O. Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, p. 411-457, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3INixJq>>.

MARCONDES, M. M. **Transversalidade de gênero em políticas de cuidado**: uma análise comparada das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2019.

MATTEI, L.; HEINEN, V. L. Impactos da crise da covid-19 no mercado de trabalho brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 40, n. 4, p. 647-668, out.-dez. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3vWv0HR>>.

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

MINISTÉRIO lança programa Mães Unidas. **Gov.br**, 10 mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3tMgD7A>>.

MIRABETE, J. F. **Manual de direito penal**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1996. v. 2.

MOLINIER, P.; LAUGIER, S.; PAPERMAN, P. **Qu'est-ce que le care?** Souci des autres, sensibilité, responsabilité. Paris: Payot, 2009.

MORAES, R. F. de. **Medidas legais de distanciamento social**: análise comparada da primeira e segunda ondas da pandemia da covid-19 no Brasil. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica Dinte, n. 33).

MOSTAFA, J. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 26, 2019.

MOTTA, C. T.; MOREIRA, M. R. O Brasil cumprirá o ODS 3.1 da Agenda 2030? Uma análise sobre a mortalidade materna, de 1996 a 2018. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 10, p. 4397-4409, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3tOfdtb>>.

MUNIZ, V. **Mortalidade e letalidade materna por covid-19 no Brasil**. [s.l.]: Rede Feminista de Saúde, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3wGpz06>>.

NAKAMURA-PEREIRA, M. *et al.* Worldwide maternal deaths due to covid-19: a brief review. **International Journal of Gynecology and Obstetrics**, v. 151, n. 1, p. 148-150, 2020a.

NAKAMURA-PEREIRA, M. *et al.* Covid-19 and maternal death in Brazil: an invisible tragedy. **Revista Brasileira de Ginecologia e Obstetrícia**, v. 42, n. 8, p. 445-447, 2020b.

NASSIF-PIRES, L.; CARDOSO, L.; OLIVEIRA, A. L. M. de. **Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil**: o impacto do auxílio emergencial na pobreza e extrema pobreza. São Paulo: Made/USP, 2021. (Nota de Política Econômica, n. 010). Disponível em: <<https://bit.ly/3vSt1nW>>.

NERI, M. **Desigualdade de impactos trabalhistas na pandemia**. Rio de Janeiro: FGV Social, 2021.

OCKÉ-REI, C. O. Saúde. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 109-172, 2021.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Teletrabalho durante e após a pandemia da covid-19**: guia prático. Genebra: OIT, jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3DmLaM8>>.

OSÓRIO, F. L. *et al.* Risk and protective factors for the mental health of Brazilian healthcare workers in the frontline of covid-19 pandemic. **Frontiers in Psychiatry**, v. 12, p. 1-9, 2021.

PARENT IN SCIENCE. **Produtividade acadêmica durante a pandemia**: efeitos de gênero, raça e parentalidade. [s.l.]: Parent in Science, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3hUmT6z>>.

PEREIRA, H.; SANTOS, F.; MANENTI, M. Saúde mental de docentes em tempos de pandemia: os impactos das atividades remotas. **BOCA: Boletim de Conjuntura**, v. 3, n. 9, p. 26-32, 2000.

PINHEIRO, L. S. **O trabalho nosso de cada dia**: determinantes do trabalho doméstico de homens e mulheres no Brasil. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

PINHEIRO, L.; GONZALEZ, R.; FONTOURA, N. **Expansão dos direitos das trabalhadoras domésticas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 10).

PINHEIRO, L.; TOKARSKI, C.; VASCONCELOS, M. **Vulnerabilidades das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de covid-19 no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 75).

PUIGGRÓS, A. Balance del estado de la educación, en época de pandemia en América Latina: el caso de Argentina. *In*: DUSSEL, I.; FERRANTE, P.; PULFER, D. Pensar la educación en tiempos de pandemia: entre la emergencia, el compromiso y la espera. Buenos Aires: Unipe, 2020. p. 33-43. Disponível em: <<https://bit.ly/3CubqE2>>.

RODRIGUES, A. S.; LACERDA, L.; FRANCISCO, R. **Brazilian Obstetric Observatory**. [s.l.]: Obstetric Observatory Brazil Covid-19, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3Nvpt1h>>.

SALAS, P. Ansiedade, medo e exaustão: como a quarentena está abalando a saúde mental dos educadores. **Nova Escola**, 1º jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/36vOTvb>>.

SILVA, V. R. da. Má execução do orçamento ameaça políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres para 2022. **Gênero e Número**, 23 nov. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3vWgtMo>>. Acesso em: 1 dez. 2021.

SOF – SEMPREVIVA ORGANIZAÇÃO FEMINISTA. **Sem parar: o trabalho e a vida das mulheres na pandemia**. [s.l.]: SOF, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3No5phc>>.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, A. S. R.; AMORIM, M. M. R. Mortalidade materna pela covid-19 no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, Recife, v. 21, supl. 1, p. S257-S261, 2021.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: ADPF 846 0054485-26.2021.1.00.0000. Brasília: STF, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3Eu1Lh6>>.

STUKER, P.; MATIAS, K. de A.; ALENCAR, J. L. O. Políticas públicas à violência doméstica em tempos da pandemia de covid-19: ações dos organismos estaduais de políticas para mulheres no Brasil. **O Público e o Privado**, v. 18, n. 37, p. 121-152, set.-dez. 2020. (Violência contra as mulheres, feminicídio e resistências em tempo de pandemia). Disponível em: <<https://bit.ly/3qgXmJp>>.

TAKEMOTO, M. L. S. *et al.* The tragedy of covid-19 in Brazil: 124 maternal deaths and counting. **International Journal of Gynecology and Obstetrics**, v. 151, n. 1, p. 154-156, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3tMMvsw>>.

TOKARSKI, C. P. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 27, p. 311-365, 2020.

\_\_\_\_\_. Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 407-466, 2021.

UN WOMEN. **From insights to action: gender equality in the wake of covid-19**. New York: UN Women, 2020.

UNICEF – FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. **Evitemos una década perdida: hay que actuar ya para revertir los efectos de la covid-19 sobre la infancia y la juventud**. Nueva York: UNICEF, 2021.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Covid-19 and violence against women: what the health sector/system can do**. [s.l.]: WTO, 7 Apr. 2020.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AGUIAR, B. S. de; PEREIRA, M. R. O antifeminismo como *backlash* nos discursos do governo Bolsonaro. **Revista Agenda Política**, São Carlos, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/35OPB66>>.

BRASIL. Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. **Diário Oficial**, Brasília, p. 14471, 2 ago. 1996. Seção 1.

CAPPELLIN, P. Os movimentos de trabalhadoras e a sociedade brasileira. *In*: PRIORE, M. del. **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto/Editora UNESP, 1997. p. 640-666.

PIMENTEL, S.; PANDJIARJIAN, V. Direitos humanos a partir de uma perspectiva de gênero. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 53, p. 107-139, jun. 2000.

## APÊNDICE A

**TABELA A.1**  
**Execução orçamentária das ações específicas para mulheres do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – Brasil (2019)**

Programa, ação e plano orçamentário	Autorizado (R\$ 1 mil)	Liquidado (R\$ 1 mil)	Pago (R\$ 1 mil)	Liquidado/ autorizado (%)
2016 – Políticas para as mulheres: promoção da igualdade e enfrentamento à violência	62.531	28.494	28.494	45,6
14XS – Construção da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres nas regiões de fronteira seca	19.926	-	-	0,0
0000 – Construção da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres nas regiões de fronteira seca – despesas diversas	8.005	-	-	0,0
Emendas	11.922	-	-	0,0
218B – Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres	42.604	28.494	28.494	66,9
0000 – Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres – despesas diversas	104	-	-	0,0
0001 – Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres	791	618	618	78,2
0002 – Atendimento às mulheres em situação de violência	123	-	-	0,0
0003 – Programa Mulher: viver sem violência – manutenção da Casa da Mulher Brasileira	622	64	64	10,2
0004 – Incentivo a políticas de autonomia das mulheres	492	395	395	80,2
0005 – Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180	31.241	27.418	27.418	87,8
0006 – Equipagem da Casa da Mulher Brasileira e de órgãos de enfrentamento da violência contra a mulher	280	-	-	0,0
Emendas	8.952	-	-	0,0

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Ministério da Economia (Siop/ME). Disponível em: <<https://bit.ly/3JSUGZV>>.

Elaboração das autoras.

TABELA A.2

**Execução orçamentária das ações específicas para mulheres do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – Brasil (2020)**

Programa, ação e plano orçamentário	Autorizado (R\$ 1 mil)	Liquidado (R\$ 1 mil)	Pago (R\$ 1 mil)	Liquidado/ autorizado (%)
5034 – Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos <sup>1</sup>	558.878	289.221	285.037	51,8
14XS – Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres (A)	62.473	66	66	0,1
0000 – Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres – despesas diversas	61.595	66	66	0,1
Emendas	484	-	-	0,0
Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres – despesas diversas – regra de ouro	394	-	-	0,0
21AR – Promoção e defesa de direitos para todos (B) <sup>1</sup>	173.034	25.542	25.078	14,8
000F – Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres (B1)	-	-	-	-
000G – Atendimento às mulheres em situação de violência (B2)	-	-	-	-
000H – Incentivo a políticas de autonomia das mulheres (B3)	-	-	-	-
21AT – Funcionamento dos conselhos e comissões de direitos (C) <sup>1</sup>	2.562	364	364	14,2
0000 – Funcionamento dos conselhos e comissões de direitos – despesas diversas (C1)	500	-	-	0,0
0008 – Funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (C2)	23	-	-	0,0
21AU – Operacionalização e aperfeiçoamento do Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos – SINDH (D) <sup>1</sup>	30.757	23.528	23.528	76,5
0003 – Central de Atendimento de Direitos Humanos e à Mulher – Disque 100/Ligue 180 (D1)	28.390	21.523	21.523	75,8
218B – Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres (E)	24.650	7.341	7.291	29,8
0000 – Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres – despesas diversas	24.650	7.341	7.291	29,8
Subtotal de ações específicas para mulheres (A + B1 + B2 + B3 + C1 + C2 + D1 + E)	116.036	21.530	21.530	18,6

Fonte: Siop/ME. Disponível em: <<https://bit.ly/3JSUGZV>>.  
Elaboração das autoras.

Nota: <sup>1</sup> Este programa/ação é formado por um subconjunto maior de ações do que as aqui apresentadas, por isso o valor total não equivale à soma de seus componentes.

# **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## **EDITORIAL**

### **Chefe do Editorial**

Aeromilson Trajano de Mesquita

### **Assistentes da Chefia**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

### **Revisão**

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

### **Editoração**

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

### **Capa**

Andrey Tomimatsu

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



### **Missão do Ipea**

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

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL