

IGUALDADE DE GÊNERO

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, 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.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osório

Diretora de Estudos Internacionais

Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral de Souza

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

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

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 do Planejamento e Orçamento.

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

POLÍTICAS SOCIAIS

acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Eduardo Luiz Zen (editor)

José Aparecido Carlos Ribeiro (editor)

Ana Cleusa Serra Mesquita

Frederico Augusto Barbosa da Silva

Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Igualdade de gênero

Ranna Mirthes Sousa Correa

Joana Mostafa

Nanah Sanches Vieira

Pareceristas convidados

Felipe Pateo

Elaine de Melo Xavier

Luciana Dias de Lima

Mariella Pitombo Vieira

Bianca Coelho Moura

Luciana Jaccoud

Tatiane Britto

Mario Lucio de Avila

Marcio Nuno Rabat

IGUALDADE DE GÊNERO¹

Ranna Mirthes Sousa Correa
Joana Mostafa
Nanah Sanches Vieira

1 APRESENTAÇÃO

A nova gestão do Executivo federal, capitaneada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, encontrou um cenário desafiador de retomada de políticas para as mulheres. Edições anteriores deste boletim evidenciaram como o contexto político e social dos últimos anos combinou elementos desafiadores, como o advento e os efeitos longos da pandemia da covid-19, que aprofundaram problemas estruturais de desigualdade já vivenciados pelas mulheres no país. Observou-se também o processo de ataque e desmonte que as políticas para as mulheres enfrentaram nas gestões anteriores, com retorno a patamares da década de 1990, quando as políticas para as mulheres se reduziam a ações de enfrentamento da violência doméstica baseadas em um viés da segurança pública (Tokarski *et al.*, 2023). Do ponto de vista simbólico, assistiu-se ao fortalecimento de um discurso reacionário “antigênero” da extrema direita nos espaços institucionais de poder que pretendeu desconstruir avanços nos mais diversos campos (Tokarski *et al.*, 2021; 2002; Pinheiro *et al.*, 2023).

As controvérsias públicas em torno das questões de gênero e sexualidade são das mais apaixonadas em nossos tempos, e ensejaram fidelidades políticas aguerridas nas últimas eleições brasileiras. As clássicas disputas entre liberais e desenvolvimentistas de direita, centro ou esquerda foram ofuscadas por uma oposição política relativamente autônoma e que compõe variadas coalizões com aquelas disputas. Aqui, nos referimos à disputa entre as posições conservadoras, familistas, religiosas e os movimentos organizados de luta pela diversidade, inclusão e equidade de gênero, sexualidade, raça e etnias.

Embora o projeto vencedor das eleições de 2022 tenha, *grosso modo*, se alinhado aos movimentos de luta pela diversidade e equidade de gênero e sexualidade, e mesmo que o governo anterior e sua campanha de reeleição representem o

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps31/igualdaddegenero>

conservadorismo em matéria sexual,² é forçoso reconhecer e analisar os caminhos pelos quais essa disputa continua presente no atual governo eleito, visto que neste: i) forma-se coalizão ampla; ii) enfrenta-se um congresso conservador; e iii) têm-se, também dentro do espectro político de centro-esquerda, as questões de gênero, sexualidade e raça ainda como menores e marginais. Para estas, sistematicamente, direcionam-se menores orçamentos e centralidade, em especial quando há embate com outros interesses, tais como trabalhistas, empresariais e econômicos. No linguajar corriqueiro, seria uma pauta de “costumes”, cultural ou identitária. Nos debates um pouco mais informados, tais lutas seriam menores por serem disputas por “reconhecimento”, e não por “redistribuição”. De pronto, a vil oposição e a hierarquia entre cultura e economia são pirateadas do rico embate entre Fraser (2017) e Butler (2016).³

Nesta edição do Boletim de Políticas Sociais, número 31, partimos de uma perspectiva epistemológica relacional das desigualdades de gênero, para a qual há uma distribuição desigual de vantagens e desvantagens, que se dá, concomitante, entre diferentes homens e mulheres, em razão da divisão e hierarquia sexual, à medida que se estabelecem as relações de gênero. Essa perspectiva também é informada por uma posição política e ética de “não largar a mão de ninguém”, ou “não deixar ninguém para trás”. Para tal, é preciso abandonar a ideia de uma única concepção de Mulher (com M maiúsculo), de natureza ou experiência social supostamente única e abstrata, e abraçar a ideia dos diversos corpos e experiências de se viver *como* mulher, bem como das diversas masculinidades engendradas nas relações de gênero.

A perspectiva relacional de gênero postula que, mesmo se o objetivo for restrito à promoção e à sustentação da vida das diversas mulheres, seria preciso alterar as posições, culturas e subjetividades, tanto femininas quanto masculinas, pois se conformam em relação e conexão entre si. Ademais, ao estar atenta à diversidade de experiências de se viver *como* mulher (e homem), a perspectiva relacional de gênero traz para o primeiro plano a importância da interseccionalidade entre as diferenças de etnia e raça, orientação sexual, identidade de gênero, deficiências, classe, regiões, contextos rural e urbano, entre outras. Essas diferenças modulam de maneira decisiva as barreiras e oportunidades de acesso à integridade física, à

2. Nos termos dos conservadores, o gênero é uma ideologia, por isso usamos o termo sexual. A ideia que considera gênero uma ideologia derivaria da constatação da realidade dos fatos, na qual existiria apenas o sexo biológico binário, naturalmente e por designação divina, feito para exercer uma sexualidade heterossexual e monogâmica, a fim de reproduzir a espécie de forma controlada e sadia, cujas mazelas sociais derivam do desrespeito a estas regras e normas morais de organização social naturais da família, da comunidade e do país. Nesse sentido, há uma sobredeterminação sexual, do corpo sexuado, cuja natureza divina explicaria e operaria a sexualidade e a questão social: uma conflagração. Ou seja, não há divisão nem há a relativa autonomia das três dimensões do sexo, sexualidade e gênero, que o campo científico já estabeleceu há mais de sessenta anos. O termo gênero, em contraposição, é absolutamente ambíguo. Admite disputas. É passível de apropriações, ressignificações, o que ameaça concepções de mundo binárias. Por isso, é rechaçado por conservadores, mas também por feminismos radicais (Scott, 2012).

3. O debate ocorreu em 1997, mas só foi traduzido para o português dez anos depois.

cidadania e a uma vida plena entre as diversas mulheres, engendrando imensas desigualdades entre elas (Crenshaw, 1991).

É com esse ponto de vista e com essa prática analítica que nos debruçaremos sobre o processo de mudança da agenda e das estruturas governamentais federais relativas à pauta de gênero entre os anos de 2022 e 2023. Apesar do mérito da retomada de agendas, estruturas, instrumentos, atores e orçamentos, a fim de empreender avanços nas relações de gênero, raça, etnia, entre outras, advertimos que a análise desenvolvida neste estudo adota, por praxe avaliativa e de promoção do debate público, uma postura crítica. O objetivo é de reduzir o risco de *deixar alguém para trás*.⁴

Este texto está dividido em três seções, para além desta introdução. Na segunda seção, no bojo desse processo de mudança, apresentaremos uma análise sobre a reconstrução institucional da agenda da igualdade de gênero no governo federal, da elaboração da proposta final do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 e do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) 2024, como parte do processo aglutinador, formativo, propositivo e relevante do novo Ministério das Mulheres (MMulheres), mas também de inovações e avanços importantes de instrumentos para a transversalização da agenda de gênero nas diferentes pastas do governo. Também apresenta, em destaque, a retomada da política de prevenção e enfrentamento da violência baseada em gênero,⁵ finalizando com um breve acompanhamento orçamentário do ministério setorial das mulheres. Por sua vez, na terceira seção, nos dedicaremos à discussão do processo de formulação do Plano Nacional de Cuidados e da Política Nacional de Cuidados, sob responsabilidade conjunta do renovado Ministério do Desenvolvimento Social, Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e do MMulheres. E, por fim, na última seção, apresentaremos as considerações finais da análise aqui empreendida referente à reincorporação da agenda da igualdade de gênero e à recomposição de sua institucionalidade no âmbito do governo federal.

4. A expressão *deixar alguém para trás* se refere ao trecho do discurso para o público presente na Praça dos Três Poderes, após a subida da rampa do Palácio do Planalto, como parte da cerimônia de posse do presidente Lula no dia 1º de janeiro de 2023, em Brasília. Na ocasião, o presidente enfatizou o compromisso que o seu terceiro mandato teria com o combate às desigualdades e às suas sequelas ao afirmar que “dessa luta fundamental, surgirá um país transformado. Um país grande, próspero, forte e justo. Um país de todos, por todos e para todos. Um país solidário, que não deixará ninguém para trás”. Para mais informações sobre o discurso do presidente Lula, acessar: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-64141912>.

5. Outras normativas, ações e programas foram lançados em 2023, como a sanção da Lei nº 14.611/2023, conhecida como Lei da Igualdade Salarial, junto com o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), criado pelo Decreto nº 11.514, de 1º de maio de 2023, com o intuito de construir o Plano Nacional de Igualdade Salarial e Laboral entre Mulheres e Homens. Esse tema não figurou como destaque nesta edição devido à falta de subsídios à época da elaboração deste texto.

2 RECONSTRUINDO A AGENDA DE GÊNERO NO GOVERNO FEDERAL: RESGATANDO E APERFEIÇOANDO INSTRUMENTOS, CONSTITUINDO NOVAS INSTITUCIONALIDADES

Como é de amplo conhecimento na literatura voltada para a análise do feminismo estatal (Machado, 2012; Gonzalez, 2018), desde a sua criação, em 2003, e durante a sua existência, até 2015, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) assumiu o marco da institucionalização da agenda⁶ das relações de gênero como objeto de ação governamental. Manteve-se no primeiro escalão governamental com *status* ministerial, mas deixou de ser chamada de “especial” em 2010 (Pinheiro *et al.*, 2016). No seu segundo mandato, em 2015, fatores como a reforma ministerial e a crise política resultaram na perda de *status* ministerial da SPM, desta vez vinculada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, unindo-se a outras duas secretarias de mesmo *status* – a de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a de Direitos Humanos (Tokarski *et al.*, 2023).

A partir de 2019, as políticas para as mulheres passam a compor a competência do então novo Ministério das Mulheres, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), no governo Bolsonaro, que, já em seu nome, anunciava os novos rumos tomados no campo das políticas de gênero no país. Ou seja, na passagem do governo Temer para o governo Bolsonaro, a pauta das mulheres reassume um primeiro plano da organização administrativa federal com *status* ministerial, contudo, a partir de uma perspectiva conservadora, que propunha 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 pautas e movimentos feministas” (Tokarski *et al.*, 2022, p. 2). Naquele momento, a ascensão conservadora ao Executivo federal culminou em um processo de deslegitimação da agenda e de desmonte das políticas para as mulheres (Tokarski *et al.*, 2023), alinhadas às demandas de movimentos sociais e às orientações de conferências e instituições governamentais, evidenciando um contexto em que, apesar de a pauta ter assumido um *status* ministerial, esteve subsumida em meio a outras. Nesse movimento, o acompanhamento das políticas para as mulheres, seu orçamento e ações, se tornou mais difícil, na medida em que ficou misturado com todas as outras políticas, a exemplo do caso dos gastos

6. Este texto utiliza o termo *agenda* de gênero para se referir ao processo político que elenca e racionaliza certos temas relativos às relações de gênero, em disputa mais ampla na sociedade brasileira, como problema público, e, portanto, legítimos objetos de ação governamental. A distinção entre agenda/não agenda foi formulada pelo economista político Bentham e largamente utilizada por Keynes para expressar a racionalidade da esfera de interferência dos governos sob o liberalismo. Essa fronteira entre os temas que deveriam ser agenda de ação estatal e os que não deveriam é um local de intensa disputa, recentemente questionada pelos governos e parlamentares conservadores no que tange às relações de gênero e sexualidade, seja no Brasil, seja em outros países de ascensão do conservadorismo (Foucault, 2008, p. 16-17). O termo *políticas para as mulheres* será utilizado preferencialmente para as políticas da pasta setorial de mulheres, sendo a agenda de gênero muito mais ampla, transversal e relacional, e muitas vezes carente de implementação de políticas públicas, mesmo que tida como objeto de ação governamental em normas e legislação pública, bem como em documentos oficiais de planejamento e pronunciamentos de governantes.

do programa de gestão, que põe em marcha as entregas do ministério ao pagar salários, contratos variados, publicidade, entre outros (Tokarski *et al.*, 2022; 2023).

Não obstante, a bancada feminina do Congresso Nacional trabalhou incessantemente para conseguir maioria, a fim de acompanhar o orçamento e as entregas relativas à agenda de gênero, não só na secretaria setorial, mas de forma transversal. Uma demanda antiga e bem aceita entre as mulheres da Câmara e do Senado foi finalmente acolhida pelas duas casas em 2020, a despeito da resistência do governo Bolsonaro.⁷ Desde então, as leis de diretrizes orçamentárias anuais (LDOs) estabeleceram a obrigação do Executivo federal de publicar o relatório *A mulher no orçamento*. As edições que analisam o orçamento de 2021, 2022 e 2023⁸ já foram publicadas, com riqueza de informações, a despeito das inúmeras e pertinentes críticas quanto à sua metodologia de apuração (Santos, 2022, p. 9-11). A publicação analisa a execução orçamentária do ano de referência imediatamente anterior.⁹ Em 2023, foi possível estabelecer ainda mais avanços no acompanhamento orçamentário, detalhados a seguir.

No que tange ao planejamento, mudanças substantivas só puderam ocorrer no novo ciclo do PPA 2024-2027, discutido, pactuado e aprovado em 2023. Aqui tivemos enormes avanços, em termos tanto de estrutura do plano quanto de programas e entregas previstas. Ademais, a função formativa de entendimentos e narrativas comuns ao longo do processo do PPA, com suas práticas e dinâmicas – propostas tanto pela Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento (Seplan/MPO) quanto pelo próprio MMulheres –, foi de extrema relevância para reestabelecer e dar coesão à agenda de gênero no governo federal. No tempo estendido da função de planejar, com ampla participação dos servidores do MMulheres e de outros órgãos, o PPA foi um instrumento de amálgama do próprio ministério, realizando coalizões e negociações possíveis entre diferentes pautas, feminismos, e histórias pessoais e profissionais das mulheres que constituem o ministério.

Por fim, observa-se que a dotação e a execução orçamentária da Secretaria da Mulher, nos anos de 2020 a 2022, foram insuficientes e instáveis (Tokarski *et al.*, 2022; 2023). A dotação melhorou em 2023, mas esbarrou em imensos desafios

7. Veja um pequeno relato e análise na nota técnica da secretaria da mulher do Senado Federal em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/arquivo-1/nota-tecnica/>.

8. O último relatório está disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras-publicacoes/a-mulher-no-orcamento-2023>.

9. O relatório *A mulher no orçamento em 2022* divulgou o mapeamento de gastos em 121 ações orçamentárias no período entre 2019 e 2022, distribuídas entre políticas públicas de áreas como: saúde, educação, proteção social, autonomia econômica, acesso a direitos e combate à violência contra as mulheres. Para mais informações, acesse os relatórios anteriores em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/a-mulher-no-orcamento-2021.pdf>; e <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/a-mulher-no-orcamento-2022.pdf>. Acompanhe a luta da bancada para a publicação desse relatório em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/noticias/bancada-feminina-obtem-aprovacao-do-201corcamento-mulher201d-na-lto-2022>; e <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/noticias/bancada-feminina-obtem-aprovacao-do-201corcamento-mulher201d-na-lto-2023>.

de execução. O programa de gestão do novo MMulheres tentou solucionar essas dificuldades ao longo de 2024, a despeito dos limites existentes. Esse processo será registrado e analisado a seguir.

2.1 Recuperando a capacidade de planejar políticas sob a perspectiva de gênero: o PPA 2024-2027 e o PLOA 2024

Em despacho da proposta de lei do novo PPA ao presidente Lula, a ministra do MPO, Simone Tebet, declarou:

Nós só sabemos se estamos no caminho certo se, antes de partirmos, planejamos nosso trajeto. Se não temos ideia do percurso, como nos prepararmos corretamente? [...] que país sonhamos para 2027? As diretrizes são claras, dadas por Vossa Excelência, condutor da ampla frente de forças políticas que governa o Brasil. Sonhamos um país que erradica a miséria, que reduz a desigualdade que há entre nós, que protege o meio ambiente enquanto encontra formas mais sustentáveis para a geração de empregos e renda. Um país com verdadeira *equidade de gênero*, que ativamente *defende e celebra as diferentes etnias*. Um país em que as pessoas voltam a se vacinar e em que os indicadores de aprendizagem das escolas crescem a velocidade mais rápida. Um país que está conectado ao mundo. Um país com dupla responsabilidade, social e fiscal. Um país menos armado e mais amado. União e reconstrução. A união e a reconstrução que pregamos é, afinal, literal. Recuperar a capacidade de planejamento é uma de nossas missões mais relevantes [...] O PPA se constitui, assim, no principal instrumento para orientar políticas públicas e ações de governo nas diferentes esferas, na direção do desenvolvimento sustentável, *com inclusão e diversidade* (Tebet, 2023).¹⁰

O trabalho de planejar foi realizado em condições adversas. Após uma transição de governo nada suave, além de prédios e patrimônio público vilipendiados após o episódio de 8 de janeiro de 2023, as institucionalidades padeciam de investimento – como veremos na análise orçamentária a seguir – e tiveram de ser reestabelecidas. Ademais, inúmeros cargos e funções de confiança tiveram de ser trocados devido à posição política extremamente antagônica do governo anterior. Diversas tendências e coalizações políticas da frente ampla eleita foram acolhidas nas estruturas estatais, além da realização de um extenso trabalho de retomada, contratação, lançamento e execução de políticas públicas ao longo de 2023.

Foi em meio a esse clima organizacional que o governo federal elaborou e apresentou, em agosto de 2023, a proposta de PPA 2024-2027 que analisaremos

10. A ministra ainda destaca o amplo e rico processo de concertação para a pactuação do novo PPA, o que difere dos processos de decisão inaugurados desde o *impeachment* da presidenta Dilma, usualmente mais fechados em gabinete, com menor teor dialógico dentro do Estado e sem qualquer participação social. Assim, o novo PPA contou com o engajamento de diversos órgãos da administração pública federal nos ciclos de oficinas da Escola Nacional de Administração Pública – Enap (4,4 mil representantes), nas 125 oficinas com mais de setecentas horas de debates presenciais. Ademais, a participação mais ampla da sociedade foi alcançada por meio de consultas públicas na plataforma Brasil Participativo da Secretaria-Geral da Presidência, que obtiveram mais de 4 milhões de acessos, 1,4 milhão de participantes, 1,5 milhão de votos e 8.254 novas propostas de programas e objetivos. Adicionalmente, 34 mil pessoas foram mobilizadas em debates presenciais pelos diferentes estados da federação, também nos fóruns interconselhos.

nesta edição. Ao longo do processo de elaboração, observam-se forçosas contradições e ambiguidades, as quais atestam o rico processo político de embate de visões de mundo que, a nosso ver, deve ocorrer ao longo da formulação, da execução, do monitoramento e da avaliação de políticas públicas, a fim de explicitar e refletir as disputas existentes na sociedade mais ampla e que devem estar presentes e representadas em processos decisórios de um Estado democrático.

O novo ciclo de planejamento e orçamentação do governo federal, consubstanciados no PPA 2024-2027 e no PLOA 2024, trouxe inovações importantes para tornar mais efetivo o planejamento e a implementação de políticas públicas voltadas para transformar as relações de gênero no país. Em primeiro lugar, cita-se a dimensão mais geral do plano, a estratégica,¹¹ que agora prevê indicadores e metas que têm imenso impacto sobre a agenda de gênero, tomada em sua acepção relacional. Em segundo lugar, a dimensão tática do plano, a qual, além de trazer os programas sob a competência típica do MMulheres, propôs cinco agendas transversais – uma delas chamada *mulheres* –, a fim de conectar políticas públicas dispersas por diferentes pastas que impactam conjuntamente essa pauta (Santos *et al.*, 2023).

Na dimensão estratégica, sob o eixo 1, *Desenvolvimento social e garantia de direitos*, o Executivo propôs ao Congresso não só indicadores e metas específicos para as mulheres, sob o objetivo 1.7 (reforçar políticas de proteção e atenção às mulheres, buscando a equidade de direitos, a autonomia financeira, a isonomia salarial e a redução da violência), mas também se comprometeu com outros objetivos que afetam diretamente as relações de gênero. Propomos aqui uma visão ampliada dos objetivos estratégicos, a fim de perceber algumas das conexões de diversos indicadores com a agenda de gênero.¹² Alguns objetivos estratégicos, apesar de não estarem conectados formalmente às políticas arroladas na agenda transversal de mulheres, estão intimamente relacionados a ela, por exemplo, indicadores como: i) a proporção de crianças de 0 a 3 e 4 a 5 anos que frequentam creche ou pré-escola; ii) a melhoria da escolaridade entre os jovens; iii) a violência contra pessoas trans e contra pessoas de orientação sexual dissidente; e iv) o combate ao racismo, na sua dimensão da segurança pública e econômica.

11. A proposta de PPA enviada ao Congresso em agosto de 2023 é organizada em duas dimensões: i) a dimensão estratégica, que contempla a visão de futuro e seus indicadores e metas, os valores e diretrizes, o cenário macroeconômico, os eixos estratégicos e seus 35 objetivos, com diversos indicadores e metas; e ii) a dimensão tática, que reúne 88 programas, e dentro deles, 434 objetivos específicos dos programas (Santos *et al.*, 2023).

12. Não realizaremos uma análise rigorosa dos indicadores e de seus determinantes ou ainda correlações, mas de como alguns objetivos estratégicos se articulam. Os indicadores escolhidos no processo do PPA reduzem sobremaneira o escopo dos objetivos estratégicos. Da mesma maneira, o próprio objetivo estratégico relativo às mulheres (1.7) só pode ser alcançado com a ajuda de outros objetivos estratégicos. A seleção aqui arrolada de objetivos estratégicos intenta mostrar algumas dessas articulações, sem, no entanto, esgotar o tema ou a gama de objetivos que se articulam com a agenda mais ampla de gênero. A questão do cuidado será tratada com mais detalhe na seção 3.

TABELA 1
Objetivos estratégicos e indicadores que afetam diretamente as relações de gênero – proposta PPA 2024-2027¹

Objetivos estratégicos e indicadores selecionados	2022	2027	
	Efetivo	Meta base	Meta desejável
1.3 Ampliar o acesso e a qualidade da educação infantil e do ensino fundamental, com foco no desenvolvimento integral de estudantes			
Indicador: proporção da população de 0 a 3 anos de idade frequentando creche ou pré-escola (%)	37,30	47,30	53,00
Indicador: proporção da população de 4 a 5 anos de idade frequentando pré-escola (%)	92,98	94,55	97,29
Indicador: proporção da população de 15 a 17 anos de idade frequentando escola ou com ensino médio concluído (%)	76,70	78,54	92,25
1.6 Promover os direitos humanos como instrumento de inclusão social e proteção de pessoas e grupos vítimas de injustiças e opressões			
Indicador: número de ocorrências de violência motivada por homofobia, lesbofobia, bifobia ou transfobia	2.161	2.271	1.855
1.7 Reforçar políticas de proteção e atenção às mulheres, buscando a equidade de direitos, a autonomia financeira, a isonomia salarial e a redução da violência			
Indicador: taxa de homicídios de mulheres dentro das residências (número de homicídios de mulheres realizados dentro de suas residências por 100 mil mulheres)	1,15	1,15	0,96
Indicador: razão entre o rendimento médio do trabalho de homens e o rendimento médio do trabalho de mulheres	1,25	1,19	1,12
1.9 Combater o racismo e promover a igualdade racial de modo estruturante e transversal			
Indicador: taxa de homicídios de negros (número de homicídios de negros em relação a 100 mil negros)	31,00	31,00	25,94
Indicador: razão entre o rendimento médio do trabalho de brancos e o rendimento médio do trabalho dos negros (razão de rendimentos médios do trabalho principal de brancos e negros, sendo estes últimos pretos e pardos)	1,72	1,63	1,43

Fonte: Brasil (2023b).
Elaboração das autoras.
Obs.: Seleção das autoras.

No que tange à organização social do cuidado, que hoje recai excessivamente sobre as famílias – e, dentro destas, sobre as mulheres –, indicadores para acompanhar a assunção do trabalho de cuidado e socialização básica pelas creches, pré-escolas e escolas são de suma importância. Por sua vez, o indicador da proporção da população de 15 a 17 anos de idade que frequenta escola ou já concluiu o ensino médio denuncia as opressões entrelaçadas de gênero, raça e classe, que afetam, de forma mais contundente, os jovens homens negros das classes populares no Brasil.

Para esses, a norma masculina, associada à situação de pobreza, os lança na busca precoce por trabalho e renda, antecipando sua saída da escola e/ou atrasando a conclusão do ensino médio. A saída precoce ou o atraso escolar estão, por sua vez, altamente correlacionados ao baixo desenvolvimento profissional, às menores rendas do trabalho e a dificuldades de sustentar laços familiares próprios ao longo da vida adulta. É uma meta que dialoga diretamente com o objetivo de transformar as relações de gênero, vista de forma interseccional.

As taxas de homicídio de mulheres e desigualdade de rendimentos entre homens e mulheres indicam a evolução do objetivo estratégico típico de gênero (objetivo 1.7). Ambas refletem, em parte, a desigualdade, a discriminação e o genocídio racial,¹³ na medida em que as mulheres negras são alvo preferencial da violência sexista e que os rendimentos mais díspares são entre homens brancos e mulheres negras. Ademais, combater a violência letal contra os homens negros no Brasil (objetivo 1.9) possibilita promover a justiça reprodutiva entre as mães-mulheres-negras e evita a perda precoce e irreparável de pais, maridos e companheiros.¹⁴ Ou seja, os indicadores do objetivo 1.9, da pauta racial, são de suma importância para o alcance do objetivo 1.7, mesmo que não sejam medidos diretamente pelos indicadores do objetivo relativo às mulheres, o qual é mais amplo que os indicadores propostos para medi-lo.

Os indicadores de combate ao racismo se comprometem com uma maior proteção e promoção da vida da parcela mais expressiva da população. Ainda que os indicadores raciais (1.9) não façam o recorte de gênero e vice-versa, o alcance das metas dos indicadores de gênero só será possível se houver redução mais expressiva nas desvantagens sofridas pelas mulheres negras. Acompanhar os indicadores dos objetivos relativos à agenda racial, fazendo o recorte de gênero, será de suma importância para tornar interseccional tanto o acompanhamento quanto o próprio alcance das metas do objetivo típico de gênero (1.7).

Na dimensão tática, o PPA 2024-2027 inovou ao definir cinco agendas transversais¹⁵ e ao colocar em destaque as seis prioridades. Essa definição, além de deixar claro, para o gestor e para a sociedade, o foco do centro de governo, permite

13. O nível da taxa de homicídios de mulheres no Brasil reflete, em parte, a violência racista contra as mulheres negras. Assim, a taxa de homicídio de mulheres negras foi de 4,2 por grupo de 100 mil, enquanto a taxa para mulheres não negras foi de 2,5 em 2022, de acordo com os dados do Sistema de Mortalidade da Saúde (SIM). Para mais informações, ver Pinheiro *et al.* (2023, p. 41-42).

14. O conceito de justiça reprodutiva alarga o conceito de direitos reprodutivos, na medida em que contempla, além do direito de ter filhos, o direito de não tê-los, bem como o direito às condições socioeconômicas para criar as crianças e os adolescentes em um ambiente saudável e seguro. É um conceito caro à luta das mulheres negras, visto que chama atenção para o contexto em que as decisões sexuais e reprodutivas são tomadas. Para aprofundar, consultar Ross e Solinger (2017).

15. A definição está no art. 2º, parágrafo XX, da lei que instituiu o PPA: "XX – agenda transversal – conjunto de atributos que encaminha problemas complexos de políticas públicas, podendo contemplar aquelas focalizadas em públicos-alvo ou temas específicos, que necessitam de uma abordagem multidimensional e integrada por parte do Estado para serem encaminhados de maneira eficaz e efetiva" (Brasil, 2024a).

atrelar variados programas, em diferentes ministérios, a uma mesma agenda. Isso é importante para que o governo e a sociedade possam monitorar de forma integrada as entregas que impactam uma população, um território, ou uma pauta específica, mesmo que executadas por órgãos diferentes.

Foi meritório diferenciar as agendas prioritárias daquelas transversais, no sentido de dar visibilidade às entregas que impactam a diversidade, a igualdade e a inclusão de populações e questões específicas. Ainda que os temas transversais possam ser prioridade – e, em sentido inverso, as agendas prioritárias possam impactar questões transversais –, diferenciá-las é um modo de não subsumir uma perspectiva a outra, evitando a cegueira das políticas públicas, prioritárias ou não, aos temas transversais. Chamando atenção para o contexto passado de retrocesso e invisibilização das agendas transversais, o presidente Lula afirma na mensagem presidencial do PPA ao Congresso (Brasil, 2023a, p. 5):

Agendas negligenciadas nos últimos anos serão retomadas, como a da diversidade, a racial, a dos povos originários e a das mulheres. O bem-estar de todas as pessoas, sem preconceitos e sem quaisquer formas de discriminação, é um direito constitucional e um fator importante para a coesão social. A busca pela equidade é uma prioridade deste PPA.

A Seplan/MPO, responsável por coordenar a elaboração do PPA com os demais órgãos federais, junto ao MMulheres, inicialmente arrolou 35 programas e 71 objetivos específicos na agenda transversal de mulheres. Entre os 35 programas, estão os três que competem ao MMulheres e que refletem a divisão de secretarias finalísticas da atual estrutura ministerial: Autonomia Econômica das Mulheres (5663); Igualdade de Decisão e Poder para Mulheres (5661); e Mulher Viver sem Violência (5662).¹⁶ No PLOA 2024, os três programas têm algumas ações orçamentárias vinculadas, descritas no quadro 1.

16. Brasil (2023a, p. 124). Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/presidencial-ppa-2024-2027>.

QUADRO 1
Descrição das ações orçamentárias de programas finalísticos do MMulheres (PLOA 2024)

Programas	Ação orçamentária	Descrição
5662 – Programa Mulher Viver sem Violência	005N – Apoio à Implementação de Casas da Mulher Brasileira (CMBs) e de Centros de Referência da Mulher Brasileira	Apoio à construção e à equipagem de unidades da CMB e de Centros de Referência da Mulher Brasileira para o atendimento de mulheres em situação de violência, a serem geridos pelos entes estaduais ou municipais, e apoio ao custeio das unidades da CMB.
	21GI – Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180)	Desenvolvimento, manutenção, funcionamento e divulgação da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, garantindo o atendimento, inclusive internacional, de modo gratuito e contínuo - 24 horas por dia, todos os dias da semana -, por diversos canais e plataformas, atendendo em especial àquelas mulheres em situação de violência, promovendo a orientação sobre direitos e sobre a rede de serviços de atendimento, bem como o registro de denúncias, com o encaminhamento aos órgãos competentes e o acompanhamento das demandas. A Central deve se integrar aos demais serviços e auxiliar o monitoramento da rede de atenção às mulheres em todo o país, por meio do registro de reclamações, sugestões e elogios sobre os serviços. Desenvolvimento, manutenção, funcionamento e atualização do banco de dados sobre informações e serviços. Produção, disseminação e divulgação de conhecimentos, estudos, pesquisas e publicações produzidos a partir do Ligue 180. Qualificação contínua do serviço, com treinamentos e capacitações, considerando a interseccionalidade da população atendida.
	21GJ – Políticas de Prevenção, Acesso à Justiça e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	Articulação de políticas de prevenção primária, secundária e terciária e de acesso à justiça, com produção de guias, elaboração de protocolos, revisão de normas e diretrizes para os serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência, visando ao fomento às iniciativas voltadas ao enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres e à consolidação dos serviços da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, consideradas em sua diversidade e especificidades. Fortalecimento dos sistemas de ouvidorias. Apoio técnico e financeiro para a criação e o fortalecimento de organismos institucionais de prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres nos estados e municípios.
5663 – Autonomia Econômica das Mulheres	21GG – Igualdade de Direitos e Autonomia Econômica das Mulheres	Apoio a iniciativas de promoção da autonomia econômica das mulheres e da equidade de gênero e de raça no mundo do trabalho, visando modificar a divisão sexual do trabalho, com ênfase nas políticas de erradicação da pobreza e na garantia da participação das mulheres no desenvolvimento do país. Promoção de ações de qualificação profissional e de ações formativas para as mulheres, considerando as desigualdades de classe, raça e etnia. Apoio à execução de ações de enfrentamento à pobreza e à fome dirigidas às mulheres em situação de vulnerabilidade, com vistas à geração de trabalho e renda e à superação da miséria. Promoção da formação das mulheres urbanas e rurais, do campo, das florestas, das águas, quilombolas e indígenas, nas áreas de gestão empresarial, empreendedorismo, economia feminista e solidária, visando à organização produtiva e social. Gestão, construção e fortalecimento da Política Nacional de Cuidados, por meio de campanhas, da qualificação profissional na área de cuidados e de ações de formação.

(Continua)

(Continuação)

Programas	Ação orçamentária	Descrição
5661 – Igualdade de Decisão e Poder para Mulheres	21GF – Ampliação da Participação Efetiva das Mulheres nos Espaços de Poder e Decisão	Incentivo à criação de mecanismos de gênero nos órgãos públicos federais, apoio técnico e/ou financeiro para a criação e/ou o fortalecimento de mecanismos e organismos institucionais de políticas para mulheres, de conselhos de direitos das mulheres, bem como para a realização de fóruns, encontros, festivais, seminários, oficinas, diálogos, <i>workshops</i> , cursos, concursos, prêmios, publicações, produções culturais, estudos, diagnósticos, análises, formação continuada de profissionais e outros eventos visando à ampliação da participação efetiva das mulheres nos espaços de poder e decisão.
	21GH – Atividades do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Apoio às ações do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, que tem por finalidade a promoção, em âmbito nacional, de políticas que visem eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do País, incluindo: reuniões da Coordenação Política, das Câmaras Técnicas e do Pleno, com o objetivo de viabilizar a manutenção, o funcionamento e o fortalecimento de suas atividades e serviços; custeio de seminários, conferências, reuniões, <i>workshops</i> , capacitações, estudos, publicações, fóruns, oficinas e a realização de eventos, visando qualificar a participação social através da sociedade civil organizada, promovendo a defesa, a implementação e o monitoramento das Políticas Públicas voltadas para as mulheres, buscando a prevenção e o enfrentamento às violações de direitos que atingem as mulheres; despesas com viagens e locomoção, incluindo aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins.

Elaboração das autoras.

As seis ações orçamentárias supramencionadas, entretanto, não são as únicas a financiar a agenda transversal mulheres estabelecida no âmbito do PPA 2024-2027. Em atendimento à antiga demanda dos movimentos sociais de mulheres e feministas, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) orientou os ministérios a identificarem, em suas propostas orçamentárias para o exercício de 2024, as ações orçamentárias associadas às cinco agendas transversais do PPA 2024-2027, classificando os gastos realizados em duas categorias: i) exclusivos, quando só beneficiavam o público ou tema de determinada agenda transversal; e ii) não exclusivos, quando beneficiavam o público, algum tema da agenda transversal ou outros públicos e temas de políticas públicas.¹⁷ Assim, na agenda transversal mulheres, constam programas que têm gastos exclusivos com mulheres e gastos não exclusivos, mas ambos têm mulheres como beneficiárias diretas dos programas.¹⁸

As ações orçamentárias associadas pelos diferentes ministérios às cinco agendas transversais, com sua respectiva classificação em gasto exclusivo ou gasto não exclusivo, foram encaminhadas ao Congresso Nacional em 15 de setembro de 2023, como parte das Informações Complementares do PLOA 2024. O resumo e o demonstrativo das Agendas Transversais e Multissetoriais do Projeto de Lei

17. O processo de identificação e classificação das ações orçamentárias associadas às cinco agendas transversais no PLOA 2024 é descrito em nota metodológica. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/agendas-transversais-e-multissetoriais>. Acesso em: 14 abr. 2024.

18. PLDO-2024, anexo II – informações complementares ao PLOA-2024, inciso XXV: resumo e demonstrativo das programações vinculadas às agendas transversais e multissetoriais selecionadas, contemplando no mínimo a participação da mulher nas despesas do orçamento e a agenda transversal e multissetorial da primeira infância. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2024/ploa/projeto-de-lei-orcamentaria-anual-ploa-2024/3_volume-3.pdf.

de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2024 também destaca os gastos que têm como beneficiários dois ou mais públicos e temas de agendas transversais. Esse é o caso do Programa Bolsa Família (PBF), que é classificado como pertencente à agenda transversal de crianças e adolescentes e à agenda transversal de mulheres. Também figura como gasto “combinado”, a estruturação da Política Nacional de Cuidado, que está classificada sob as agendas transversais de crianças e adolescentes, de igualdade racial e das de mulheres.

Por fim, a SOF ainda menciona que os gastos exclusivos de agendas transversais, os gastos não exclusivos de agendas transversais e os gastos em agendas transversais combinadas se diferenciam dos gastos difusos, os quais indiretamente afetam todos os públicos, como energia, saneamento e bens públicos em geral. Intui-se o quão complexo é classificar um gasto como pertinente a uma população específica, dadas as redes de interdependência, reciprocidade, dívida e solidariedade que sustentam a vida das pessoas.

O processo de identificação de programas e ações orçamentárias associado às agendas transversais, bem como o grupo mais amplo de ações orçamentárias que figuram no acompanhamento orçamentário do relatório *A mulher no orçamento*, foi liderado pela SOF, em diálogo com os órgãos setoriais. Conforme descrito em nota metodológica (Brasil, 2024a), o processo de elaboração do resumo e demonstrativo das Agendas Transversais e Multissetoriais no PLOA 2024 se iniciou com a realização de uma busca pela SOF por palavras-chave no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), no qual os órgãos setoriais cadastram os programas e as ações orçamentárias. Após esse levantamento inicial, adicionaram-se os programas e as ações já classicamente arrolados na análise *a posteriori* do Orçamento Mulher e solicitou-se a validação dos ministérios executores. A validação consistiu em perguntar se tal política beneficiava diretamente as mulheres – mesmo que não exclusivamente, ou seja, se a transferência, o financiamento, o subsídio, a subvenção ou o serviço são prestados diretamente às mulheres – e se é apropriada e de usufruto delas.

A partir dessa consulta aos ministérios, a SOF realizou uma marcação gerencial na base de dados do Siop – denominada etiquetagem de gastos –, que permitiu tanto a elaboração do resumo e demonstrativo das Agendas Transversais e Multissetoriais enviado ao Congresso Nacional quanto o acompanhamento das ações orçamentárias associadas a cada agenda transversal. Esse processo, que antes era realizado apenas *a posteriori* para compor a avaliação anual de *A mulher no orçamento*, em 2023 passou a ser feito *a priori*, ou seja, antes da LDO de 2024. No PLOA 2024 a identificação foi feita no momento da elaboração do orçamento, o que abriu espaço não apenas para que os parlamentares direcionassem suas emendas para as ações orçamentárias associadas à agenda transversal de seu interesse, mas também para que a execução das ações orçamentárias fosse acompanhada pelo Congresso,

pela sociedade civil e pelo próprio MMulheres ainda no exercício em que estavam sendo executadas. Assim, essa nova sistemática *a priori* apoia o financiamento e o acompanhamento transversal do orçamento que se direciona às mulheres, para além do setorial MMulheres. Isso também permite maior transparência e potencializa a crítica da sociedade civil e da militância feminista, no sentido de avaliar a pré-disposição dos governos em investir na transformação das relações de gênero. O processo de etiquetagem do gasto será atualizado a cada ano para compor o resumo e o demonstrativo do PLOA.¹⁹

Apesar desses avanços, permanece o grande desafio de desagregar o gasto de uma dada ação orçamentária por sexo. Mesmo que tenha as mulheres como beneficiárias diretas, exclusivamente ou não, tais informações não são preenchidas no Siop. Embora os órgãos tenham registros administrativos avançados sobre os beneficiários de políticas públicas e de seu perfil, estes instrumentos são de uso cotidiano das áreas-fim dos ministérios, mas não das áreas-meio, como são as unidades de planejamento e orçamento dos órgãos federais. As informações permanecem numa camada gerencial da política pública e de sua comunicação com a sociedade. A camada orçamentária padece de certo insulamento nas respectivas subsecretarias de planejamento, orçamento e administração de cada órgão, que não conseguem *traduzir* o orçamento em pessoas, comunidades, territórios, segmentos da sociedade que estão sendo beneficiados, ou não, pelas políticas públicas.²⁰

Um estágio ainda mais avançado de problemas se refere ao impacto das políticas públicas nas relações de gênero. Quando falamos de “orçamentos sensíveis a gênero”, estamos aludindo a ações governamentais que vão na direção de transformar as relações de gênero. E, aqui, ainda poderíamos delimitar três ordens de problemas distintos.

Em primeiro, a intenção programática da racionalidade de uma dada política pública no que se refere ao gênero. Ou seja, os sentidos da norma, dos manuais, das narrativas estatais e de seus instrumentos formais quanto aos papéis de gênero requeridos, supostos ou declarados, de uma dada política pública. Em segundo, a ordem de problemas que se refere às práticas estatais, ou seja, os mecanismos efetivamente utilizados, à revelia ou nos interstícios das normas gerais. Aqui, ganham centralidade as condições materiais efetivas da política pública, bem como os discursos e as moralidades mobilizados pelos burocratas no nível de rua, que

19. Para mais detalhes, acessar: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-mulher-cmulher/arquivos-de-audio-e-video/elaine-de-melo-xavier-ap-20-08-2023>.

20. “o caráter informativo de processos, documentos e bases de dados depende de as métricas financeiras se correlacionarem com os atributos das políticas públicas às quais se destinam, segundo algum modelo de arquitetura, algoritmo ou etiquetagem da informação que explicita, entre outros, o objeto, o público-alvo e o território beneficiados. Trata-se, em resumo, de apresentar informações orçamentárias de modo que a sociedade saiba inequivocamente o que, para onde e para quem se destina cada dotação. Não existe uma vinculação clara entre programas constantes do orçamento e a nomenclatura para publicidade do programa” (Santos, 2022, p. 6-7).

promovem as inúmeras traduções dos normativos e instrumentos genéricos, a fim de colocar em ato o Estado, gerenciando pessoas, territórios e recursos contingentes. E, por fim, uma terceira ordem de problemas se refere a avaliar como as pessoas, beneficiárias dos serviços e das transferências estatais, efetivamente se apropriam, internalizam, justificam, legitimam e se subjetivam a partir do contato com o Estado.²¹ Nesse caso, importa saber como e por que as pessoas escapam às intenções declaradas do Estado e de seus burocratas, em especial daqueles em contato direto com os usuários, a fim de adequá-las às suas necessidades, moralidades e posições sociais. Aqui teríamos outros efeitos não intencionais nas relações de gênero que precisariam ser avaliados.

O Estado direciona parte expressiva do orçamento público, ainda que insuficiente, para as mulheres (Agência Senado, 2023). Historicamente, isso ocorre desde o início do século XX, mas principalmente na direção de conformá-las a reprodutoras e cuidadoras familiares disciplinadas, complementares e aliadas dos serviços estatais.²² Nesse sentido, os gastos com saúde reprodutiva e saúde sexual da mulher, bem como as estratégias de saúde da família e as transferências familiares com titularidade das mulheres, não são necessariamente transformadoras das relações de gênero. Em crítica ao relatório *A mulher no orçamento*, a consultora legislativa e especialista Rita dos Santos declara:

Se as políticas fossem desenhadas com esse olhar da economia do cuidado, na hora de destinar recursos para a construção de creches para os filhos de mulheres trabalhadoras, elas deveriam funcionar de janeiro a janeiro e em tempo integral. Mas é apenas um critério estatístico simplório, que reforça o estereótipo e desqualifica o potencial das mulheres. Elas são colocadas como responsável pelo cuidado e ponto. Não foi um critério pensado para elas (Agência Senado, 2023).

O Estado também emprega muitas mulheres, porque os serviços de cuidados públicos na área social são intensivos em mão de obra feminina, como educação pública, saúde pública e assistência social. No entanto, as mulheres também estão concentradas em atividades de menor remuneração, menor prestígio e vínculos mais precários (professoras da educação infantil e das primeiras séries do fundamental, técnicas de enfermagem, assistentes sociais, enfermeiras, atendentes, atividades de

21. Veja uma breve introdução a esse problema em Dubois (2023).

22. Para um estudo detalhado do discurso e das práticas da medicina e seu entrelaçamento com o Estado e a cidadania no Brasil, veja a tese primorosa de Costa (1979). Especificamente sobre o papel do Estado: na constituição de famílias nucleares; na normalização das subjetividades de mulheres e homens brancos, castos, reprodutivos, cuidadores de crianças; e na criminalização e constituição das narrativas que ainda circulam entre nós, da sexualidade e do modo de vida das famílias pobres, negras e, em especial, das mulheres negras. Esses discursos e práticas constituem, até hoje, parte relevante das moralidades que norteiam a ação dos agentes estatais. Está claro que muitas racionalidades disputam a ação estatal, de sua formulação até a sua execução, sendo mais ou menos porosas à participação popular em seus processos decisórios, e sempre permeáveis às mediações dos sujeitos das políticas, intermediários, bem como burocratas. No entanto, o processo histórico de conformação da família nuclear e de seu ordenamento urbano, bem como das políticas públicas de saúde, assistência social e previdência, tiveram como práticas e narrativas principais (e com maiores recursos) o posicionamento da mulher como agente de cuidado de crianças, idosos, pessoas com deficiência, doentes e da casa, para as quais a proteção e a promoção dependeram, de forma fulcral, desse papel familiar.

limpeza e manutenção). Assim, seja na ponta do Estado empregador, em que este reproduz a divisão e hierarquia sexual, seja na ponta da oferta de serviços e benefícios, em que o Estado classicamente reforçou as relações de gênero tradicionais e conformou subjetividades em posições marcadas de gênero e raça, o Estado participa ativamente da própria tecitura da desigualdade de gênero e de raça no Brasil.

Dessa forma, embora importante, o aumento do gasto orçamentário destinado às mulheres não significa necessariamente que as políticas públicas adotam uma perspectiva transformadora de gênero, uma vez que estes gastos, em sua maioria, permanecem *gender blind* (indiferentes ao gênero), ou seja, não incorporam um ponto de vista crítico das relações de gênero, que (re)conheça um problema na divisão e hierarquia sexual, bem como nas suas modulações a partir das posições racializadas e de diferentes classes sociais. Assim, as políticas públicas tendem a reforçar a posição e função maternal e familiar das mulheres, bem como a posição desobrigada dos homens em relação aos cuidados familiares e de si. Ademais, reforçam as desigualdades existentes entre as diferentes mulheres.

Para o ano de 2024, o PLOA (Projeto de Lei Congresso Nacional – PLN nº 29/2023) prevê um orçamento aproximado de R\$ 15 bilhões para a agenda transversal de mulheres, sendo apenas R\$ 306,4 milhões de gastos exclusivos e quase R\$ 15 bilhões de gastos não exclusivos (Brasil, 2023c, p. 66). A maior rubrica de gasto é de R\$ 10,8 bilhões, a título da ação 00AF do Ministério das Cidades (MCidades): Integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Esse gasto é a contraparte federal referente a uma das modalidades do Programa Minha Casa, Minha Vida Faixa 1, que beneficia mulheres que vivem em famílias de renda familiar *per capita* de até R\$ 2 mil mensais, em todo o Brasil. A titularidade da moradia é outorgada às mulheres, ainda que não exclusivamente, mas preferencial e majoritariamente.

O trabalho de detalhamento, monitoramento e alargamento dos programas arrolados sob a agenda transversal de mulheres foi realizado pelo MPO e pelo MMulheres. O demonstrativo de entregas das agendas transversais foi publicado em sítio eletrônico após noventa dias da aprovação da lei.²³

Do ponto de vista do planejamento, a estratégia do MMulheres para tornar transversal a perspectiva de gênero e demandar sua visibilidade nos programas que não eram de sua pasta foi participar de todas as oficinas setoriais do PPA, incidindo no planejamento dos programas de cada órgão do governo. Adicionalmente, mesmo nas oficinas internas ao MMulheres que realizaram a definição dos programas e naquelas para definição de indicadores e entregas, a secretaria executiva promoveu

23. Para mais informações, acessar: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/lei-do-ppa-2024-2027/agendas-transversais_atributos-legais-e-infralegais.pdf.

um amplo debate entre as secretarias, transformando o PPA em um momento de formação do coletivo que veio a ser o atual MMulheres.

Como em outras estruturas do governo federal, o MMulheres é produto de uma coalização ampla de feminismos e tendências. Assim, foi composto tanto por militantes da sociedade civil, do mundo privado e do quadro de partidos, quanto por gestoras de políticas públicas, acadêmicas, técnicas de diversas burocracias e de diversos contextos regionais. Por serem uma burocracia em reconstrução e ampliação, seus quadros, de servidores públicos ou não, foram objeto de demandas represadas de setores largamente alijados do diálogo com o Estado, desde 2019. Nesse quadro, o PPA constituiu um momento rico para o compartilhamento de visões de mundo, entendimentos, narrativas e experiências, para que mulheres “de todas as tribos” pudessem “falar a mesma língua”.²⁴

Resta saber qual língua franca é essa. Ao longo do processo de pactuação do PPA, nos pareceu que um dos pontos de acordo mínimo dessa língua franca foi o de, sempre que possível, nomear os atributos do PPA (programas, indicadores, agendas, metas, entregas) com o termo mulher/mulheres, em detrimento do termo gênero. Essa questão apareceu diversas vezes nas dinâmicas de grupo. O argumento que ganhava era reativo: reduzir o risco de a agenda *das mulheres* (quais?) sofrer cortes e vetos por confundir-se com a agenda da identidade de gênero, diga-se, transgênero, e da orientação sexual; diga-se, LGBTQIA+. Antecipação ao pânico conservador do Congresso? Talvez. Outros sinais vão na direção contrária. É o caso do programa Mulher Viver sem Violência, coordenado pelo MMulheres e pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), o qual analisaremos a seguir.

2.2 Política pública em destaque: retomando o enfrentamento e a prevenção da violência contra as mulheres em 2023

O atual programa Mulher Viver sem Violência retoma a agenda de expansão dos serviços públicos integrados e humanizados para enfrentar a violência contra a mulher, em equipamentos e canais específicos. O programa foi relançado (Decreto nº 11.431, de 8 de março de 2023) basicamente utilizando o mesmo arcabouço do programa original de 2013 (Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013), e revogando o Programa Mulher Segura e Protegida, lançado em 2019, que havia alterado a redação do programa original, em larga medida para contemplar a mudança institucional da então Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República para o MMFDH.

24. A área de gênero do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) participou da elaboração do PPA junto ao MMulheres e MPO, e realizou diversas entrevistas com gestoras e gestores variados para a elaboração do registro e da análise aqui apresentados. As aspas são advindas dessas entrevistas.

Contudo, outros detalhes são importantes. A orientação política conservadora e neoliberal havia sido incorporada à redação do decreto do programa de Bolsonaro. Um exemplo é a mudança do item II das diretrizes do programa, de “transversalidade de gênero” para “transversalidade dos direitos das mulheres”. Nesse caso, o decreto de 2023 volta a adotar o termo original de 2013, “gênero”, e ainda expande para “transversalidade de gênero, raça e etnia”.

Por sua vez, a orientação neoliberal da redação da gestão de Jair Bolsonaro foi mantida pela nova gestão do atual presidente Lula. A linguagem programática, que apenas provê a condição legal para que o Estado aja, mas não o vincula obrigatoriamente, foi largamente acolhida pelo decreto de 2023, na esteira das alterações realizadas pelo governo Bolsonaro. Assim, expressões como “o MMulheres poderá prestar apoio” substituíram a competência inequívoca de apoiar.

QUADRO 2

Alterações de linguagem no arcabouço legal do programa *Mulher Viver sem Violência* 2A – Implementação pelo governo federal

Ano da norma legal	Quanto à competência da pasta federal para implantar as CMBs
2013	III – <i>construir e equipar</i> as CMBs.
2019	III – implementar, construir e equipar as unidades da CMB, <i>direta ou indiretamente, por meio da articulação</i> com órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
2023	II – implementar, construir e equipar as unidades da CMB, <i>direta ou indiretamente, por meio da articulação</i> com órgãos e entidades da União, em especial do Ministério da Justiça e Segurança Pública, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

2B – Manutenção pelos entes federados

Ano da norma legal	Quanto à competência de apoiar os entes federados na manutenção das CMBs
2013	VII – <i>apoiar</i> , técnica e financeiramente, os entes federados na manutenção das CMBs e dos Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira Secas.
2019	VII – prestar apoio técnico e financeiro, <i>não compulsório</i> , aos entes federativos na manutenção das unidades da CMB (redação dada pelo Decreto nº 10.112, de 2019).
2023	§ 1º O MMulheres <i>podará prestar apoio</i> técnico e financeiro aos entes federativos na manutenção das unidades da CMB.

Elaboração das autoras.

Obs.: CMB – Casa da Mulher Brasileira.

Até 2022 existiam apenas sete CMBs em atividade no país. Elas estavam distribuídas em Campo Grande-MS, Fortaleza-CE, Distrito Federal, Curitiba-PR, São Luís-MA, Boa Vista-RR e São Paulo-SP. Em março de 2023, foram anunciadas, como meta, mais quarenta casas, das quais apenas uma, a oitava, foi inaugurada em dezembro de 2023, em Salvador-BA. De acordo com o MMulheres, as sete unidades haviam acolhido aproximadamente 197.154 mulheres de janeiro a dezembro de 2023.²⁵

25. Para mais informações, acessar: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2023/dezembro/casa-da-mulher-brasileira-em-salvador-garante-atendimento-integral-as-mulheres-vitimas-de-violencia>.

Também em dezembro de 2023, o governo federal destinou, via MJSP, R\$ 250 milhões para a construção de mais treze CMBs nos municípios de Recife-PE, Maceió-AL, João Pessoa-PB, Natal-RN, Belém-PA, Porto Velho-RO, Dourados-MS, Cuiabá-MT, Maringá-PR, Serra-ES, Rio de Janeiro-RJ, Florianópolis-SC e Porto Alegre-RS.²⁶ Por sua vez, o projeto de lei (PL) do PPA 2024-2027 propõe a implantação de 20 novos equipamentos em 2024, 35 em 2025, 35 em 2026 e mais 27 em 2027. De acordo com a regionalização dessa meta do PPA, esses equipamentos seriam alocados com prioridade nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde está a maior carência dos serviços de proteção às mulheres, com menos unidades novas previstas para o restante do país. Dessa maneira, estão em andamento as obras das unidades de Ananindeua-PA, Teresina-PI, Palmas-TO e Macapá-AP; e foram empenhados R\$ 15 milhões para a construção de casas em Corumbá-MS, com intuito de atender especialmente às mulheres que vivem na fronteira, e em Marabá-PA, como uma iniciativa desenvolvida no contexto da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2025 (COP-30).

Cabe ressaltar que, durante a programação da III Marcha das Mulheres Indígenas, realizada em Brasília, em setembro de 2023, as ministras Cida Gonçalves (MMulheres) e Sonia Guajajara (Ministério dos Povos Indígenas – MPI) assinaram um acordo de cooperação técnica (ACT) para a implementação de ações conjuntas de combate à violência contra as mulheres indígenas. Em relação a isso, destacam-se a implementação de Casas da Mulher Indígena – distribuídas pelos biomas brasileiros (Caatinga, Mata Atlântica, Cerrado, Pampa, Pantanal e Amazônia), com serviços e modo de funcionamento nos territórios acordados entre as mulheres indígenas, o MPI e o MMulheres – e a aplicação do primeiro protocolo especializado de atendimento às mulheres indígenas na CMB em Dourados-MS. No Dia Internacional das Mulheres de 2023, também foi divulgada uma portaria conjunta que instituiu o Programa Mulheres Indígenas Tecendo o Bem Viver,²⁷ o qual deverá fortalecer as redes de proteção e a ação coletiva entre mulheres indígenas, visando à promoção e garantia de direitos e à prevenção contra violências.

No âmbito do PPA 2024-2027, o novo programa Mulher Viver sem Violência prevê um orçamento fiscal anual crescente, partindo de R\$ 68 milhões, em 2024, e alcançando mais de R\$ 94 milhões, em 2027, só no que diz respeito à alocação para despesa de capital e de custeio exclusivo do MMulheres. A dotação atual do programa na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2024, de R\$ 229,5 milhões, já supera o valor projetado no PPA para o ano de 2027. Nem todo o recurso vai

26. Para mais informações, acessar: https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2024/fevereiro/Relatorio_Principais_Acoes_2023_Ministerio_das_Mulheres.pdf.

27. Para mais informações, acessar: <https://www.gov.br/povosindigenas/pt-br/assuntos/noticias/2024/05/mpi-realizara-conferencias-regionais-para-erradicar-violencia-contra-as-as-mulheres-indigenas>.

para a implantação de CMBs. O programa também prevê uma despesa crescente com equipes e ações de custeio e manutenção desses equipamentos (como obras e aquisição de veículos e móveis, por exemplo), bem como de retomada, reinvestimento e consolidação da Central de Atendimento à Mulher, o Ligue 180. Ademais, foram destinados R\$ 4 milhões para aquisição de tornozeleiras eletrônicas e outros dispositivos móveis de monitoramento previstos na aplicação da Lei Maria da Penha (contemplando nove estados: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Sergipe e Tocantins), bem como R\$ 3 milhões, para onze organizações da sociedade civil, destinados à execução de ações de educação para prevenção às violências contra mulheres, recursos distribuídos por meio de editais.²⁸

Tendo em vista que a CMB inaugurada em Salvador teve investimento total de aproximadamente R\$ 14 milhões para implantação e terá gasto de custeio de cerca de R\$ 7 milhões ao ano, o recurso de R\$ 250 milhões destinado às treze novas casas parece suprir os recursos necessários.²⁹ Resta saber qual será a capacidade do MMulheres de mobilizar parcerias com estados e municípios, bem como com o parlamento nacional, para o financiamento da implantação e manutenção das casas, a fim de bater a meta de vinte casas em 2024, e tantas outras nos anos subsequentes. Além disso, tenta-se evitar aquela ambígua e monstruosa palavra, tão combatida por inúmeros parlamentares, prefeitos e governadores do campo conservador: gênero.

Outras ações e normativos lançados pelo MMulheres em 2023 foram relevantes para o avanço da pauta de enfrentamento da violência de gênero, por exemplo: i) a instituição do Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios; ii) a reestruturação do Ligue 180,³⁰ que incluiu campanhas para o seu conhecimento (com aumento de 23% no número de denúncias em relação ao ano anterior); e a determinação de 8%, no mínimo, das vagas para mulheres em situação de violência doméstica e familiar nas contratações públicas.³¹ Essas medidas tomadas em conjunto renovam o compromisso estatal com a tarefa urgente de enfrentar todas as formas de violência e discriminação contra as mulheres e meninas do Brasil.

28. Para mais informações, acessar o relatório de *Principais ações 2023* do MMulheres. Disponível em: https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2024/fevereiro/Relatorio_Principais_Acoes_2023_Ministerio_das_Mulheres.pdf.

29. Para mais informações, acessar o relatório de *Principais ações 2023* do MMulheres. Disponível em: https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2024/fevereiro/Relatorio_Principais_Acoes_2023_Ministerio_das_Mulheres.pdf.

30. Em 2020 o governo federal unificou o Ligue 180 com o Disque 100, que atende a outras denúncias e informações sobre violações de direitos humanos, com vistas à redução de despesa.

31. Para mais informações, acessar: https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2024/fevereiro/Relatorio_Principais_Acoes_2023_Ministerio_das_Mulheres.pdf.

2.3 Acompanhamento orçamentário do setorial de mulheres

Nos anos da gestão Bolsonaro, o acompanhamento orçamentário das políticas para as mulheres, no nível setorial da pasta responsável por estas, ficou dificultado (Leite, 2022; Santos, 2022). O apêndice A traz o detalhamento de programas, ações e planos orçamentários de 2020 até 2024 para que seja possível rastrear a evolução do orçamento autorizado e daquele efetivamente liquidado, medindo-se sua variação absoluta em termos reais, bem como sua taxa de execução, ou seja, o percentual liquidado do orçamento autorizado. A tabela 2 resume os achados para os anos em tela, excluindo-se o orçamento para o Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo (0032), para que seja possível realizar a comparação.

TABELA 2
Orçamento autorizado e liquidado das políticas para as mulheres (2021-2024)
(Em %)

Ano	Variação anual real		Percentual de execução
	Autorizado	Liquidado	
2021	-56	-26	42
2022	-33	-10	56
2023	170	-32	14
2024	214	-	-

Fonte: Siop, corrigido pelo IPCA médio de 2023. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em: 28 fev. 2024.
Obs.: Não foi considerado o orçamento para o programa de gestão em nenhum ano. O ano 2024 não tem dados além do autorizado, pois as informações foram extraídas em janeiro de 2024.

A tabela 2 revela que as ações da anterior Secretaria das Mulheres dentro do MMFDH contavam com cada vez menos recursos autorizados, além disso, executavam uma proporção continuamente menor do pouco que lhe era autorizado. Ao fim de 2022, as políticas para as mulheres executaram R\$ 23,9 milhões (a preços médios de 2023). Em 2023, o MMulheres teve um orçamento autorizado majorado em 170% em relação a 2022, mas a situação do orçamento liquidado piorou a marca dos anos anteriores, alcançando pífios R\$ 16,3 milhões. Nesse sentido, a trajetória do orçamento liquidado real continuou descendente. Dada a ambição de gastar mais, mas executar ainda menos que antes, a taxa de execução do setorial de mulheres nunca foi tão baixa quanto em 2023 (14%). Mesmo o programa de gestão (0032), que paga salários, aposentadorias, contratos de tecnologia da informação (TI), aluguéis, publicidade, entre outros, a despeito de seu baixo orçamento autorizado de pouco mais de R\$ 33 milhões em 2023, teve execução de apenas 34%.

O MMulheres fez um grande esforço de estruturação no ano de 2023, cujo fortalecimento foi previsto no PPA 2024-2027 e no PLOA 2024. No entanto, o ano de 2023 seguiu atravessado por diversos percalços. Talvez de forma mais

drástica do que no caso de ministérios que se mantiveram ativos e autônomos ao longo dos governos neoliberais, o MMulheres teve de estruturar equipes inteiras, reivindicar e ocupar espaços de trabalho físico, contratar e especificar sistemas, montar uma pequena unidade orçamentária, entre outros instrumentos essenciais para cumprir a sua função. União e reconstrução têm seu custo.

Ficou patente, para as gestoras e os gestores do MMulheres, do MPO e da Casa Civil, que seria preciso fortalecer o recém-criado ministério com maiores orçamentos e autonomia de gestão em 2024, sob o risco de não ter as promessas de 2023 executadas. Nesse sentido, o orçamento autorizado apenas para o programa de gestão passou para pouco mais de R\$ 108 milhões (a preços médios de 2023), um aumento de 228% em relação ao ano anterior, aumento ainda superior àquele autorizado para os programas finalísticos, de 214%.

TABELA 3
Dotação atual/autorizada por ministério do Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo (2020-2024)

Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo (0032)				
Dotação atual/autorizada	Ano	Nominal	Real a preços médios de 2023 (IPCA)	Crescimento real em relação ao ano anterior (%)
MMFDH	2020	143.574.808	177.729.460	-1
MMFDH	2021	159.991.700	182.870.443	3
MMFDH	2022	163.491.480	171.001.564	-6
MDHC	2023	168.514.081	168.514.081	-1
MDHC	2024	163.017.702	160.319.220	-5
MMulheres	2023	33.048.282	33.048.282	-
MMulheres	2024	110.101.897	108.279.347	228

Fonte: Siop, corrigido pelo IPCA médio de 2023. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em: 28 fev. 2024.

Obs.: 1. O MMulheres foi instituído em 2023, não havendo como comparar seu orçamento de gestão com anos anteriores (última coluna vazia).

2. MDHC – Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

A título de comparação, o programa de gestão do MMFDH, para cumprir a missão de defender os direitos de todos os públicos que contemplava (mulheres, pessoas com deficiência, idosas, negros, LGBTQIA+, população em situação de rua, criança e adolescente, entre outros), contava com orçamento autorizado que girou em torno da marca de R\$ 170 milhões entre 2020 e 2023 (a preços médios de 2023). Em 2024, o orçamento, para esse programa no MDHC, caiu para pouco mais de R\$ 160 milhões, mas já não carrega a missão de estruturar as políticas para as mulheres e as políticas de igualdade racial. Por sua vez, o MMulheres passou a contar com mais R\$ 108 milhões para a sua gestão. Nesse sentido, há um avanço significativo em termos orçamentários para estruturar as políticas para as mulheres

na nova institucionalidade. Avanços que ainda precisam se provar efetivos no caminho da execução destas políticas.

Por fim, é significativo estabelecer a relevância das emendas parlamentares para o financiamento das políticas para as mulheres. Elas foram importantes mecanismos de resistência dos relatores-gerais, comissões, bancadas estaduais e parlamentares individuais, para fazer frente à falta de financiamento fiscal designado pelo Executivo federal à pauta de gênero, entre 2020 e 2023.

No entanto, um orçamento de emenda tem as desvantagens de flutuar com as negociações anuais do Executivo com o Congresso Nacional e de concorrer com todas as pautas territoriais, conjunturais e setoriais que clamam pela atenção dos parlamentares. Assim, não são fontes de financiamento adequadas à estruturação de políticas públicas que se pretendem equitativas, abrangentes e contínuas.

Nesse sentido, preocupa o fato de as emendas parlamentares seguirem sendo relevantes no financiamento das políticas especificamente voltadas para as mulheres no governo Lula. E muito relevantes. Elas compõem 75% do orçamento autorizado das políticas finalísticas do MMulheres para 2024, isto é, excluindo-se o orçamento para a gestão e administração deste órgão central. Felizmente, a maior parte do recurso de emendas advém de comissões (52%), o que indica um comprometimento coletivo de parlamentares de variadas tendências e territórios com a pauta de gênero, especialmente com o enfrentamento da violência contra a mulher.³² Não obstante, a relevância das emendas parlamentares para as políticas para as mulheres do MMulheres atesta que, também do ponto de vista do financiamento, o desafio de institucionalização da agenda estatal de gênero permanece imenso.

3 A FORMULAÇÃO DO PLANO E DA POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS

O tema do cuidado e das políticas de cuidado teve destaque em edição anterior deste boletim³³ como parte da agenda de futuro para as políticas voltadas às mulheres na nova gestão do governo federal. A emergência de tais políticas na agenda pública vislumbra um potencial transformador das dimensões históricas das desigualdades de gênero a partir de medidas que possam não só assegurar uma vida mais digna e autônoma para as mulheres, a partir da valorização do trabalho de cuidados, mas também garantir maior inserção feminina no mercado de trabalho e condições de trabalho decente (Pinheiro *et al.*, 2023).

No Brasil, assim como em boa parte dos países da América Latina, a provisão dos cuidados é realizada majoritariamente pelas famílias. Dentro destas, dada a existência de uma divisão sexual do trabalho ainda desigual, a maior carga recai

32. Dados do Siop no painel de consulta livre, detalhamento por resultado primário. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em: 1º fev. 2024.

33. Boletim de Políticas Sociais (BPS), número 30.

sobre as mulheres, que despendem em média dez horas semanais a mais que os homens em trabalhos de cuidados não remunerados.³⁴ A divisão desigual do trabalho doméstico e de cuidados entre mulheres e homens pode variar de acordo com a idade, o nível de escolaridade e a renda, sendo imprescindível considerar a expressiva heterogeneidade entre as mulheres, para a qual a questão racial e de classe configura elemento fundamental nessa discussão. As mulheres mais pobres, de maioria negra, dedicam mais tempo ao trabalho de cuidados não remunerado do que as mulheres mais ricas, de maioria branca. Ademais, no que se refere ao trabalho doméstico remunerado, do total de quase 6 milhões de trabalhadoras e trabalhadores domésticos, mais de 90% são mulheres, e 61% são mulheres negras.³⁵ Ou seja, a maior parte do trabalho de cuidados remunerado³⁶ e não remunerado no Brasil é realizada por mulheres negras.

Se esse cenário compõe, em grande parte, a estrutura da sociedade brasileira, o advento da crise econômica e sanitária provocada pela pandemia da covid-19 gerou um aumento do trabalho de cuidados e doméstico nos domicílios, da pobreza entre as mulheres, com elevada saída do mercado de trabalho, e a patamares de participação feminina equivalente àqueles verificados na década de 1990 (Tokarski *et al.*, 2022; Pinheiro *et al.*, 2023). O que antes era parcialmente suprido pelo mercado ou pelas instituições do Estado, a exemplo das creches e pré-escolas, durante a pandemia ficou majoritariamente a cargo das mulheres no interior das famílias (Tokarski *et al.*, 2021). Portanto, a pandemia da covid-19 teve um duplo impacto sobre a organização social dos cuidados³⁷ no que se referiu não só ao aumento da desigualdade de horas semanais dedicadas a esse tipo de trabalho entre homens e mulheres,³⁸ mas também ao aumento da visibilidade e importância do tema diante da grave emergência sanitária, em que a maior parte da população precisou receber ou oferecer algum tipo de cuidado. A alta carga de trabalho doméstico e de cuidados das mulheres, em especial das mulheres negras e das

34. Para mais informações sobre um conjunto de indicadores a respeito das desigualdades de gênero e raça no país, consultar: portal Ipea (disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/retrato>); e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) Contínua – outras formas de trabalho 2022-2023 (disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>).

35. Para mais informações, acessar: PNAD Contínua – empregados domésticos 2022-2023 (disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>).

36. As mulheres representam a grande maioria do trabalho de cuidados remunerado no Brasil, sendo expressivas não apenas entre as trabalhadoras domésticas remuneradas, mas também entre o conjunto de profissões relacionadas ao cuidado. Quase 75% do total dos postos de trabalho existentes no setor de cuidados no país é ocupado por mulheres, sendo as desigualdades também expressivas entre as mulheres, haja vista que as mulheres negras representam 45% da força de trabalho remunerada de cuidados (Guimarães e Pinheiro, 2023).

37. A organização social dos cuidados se refere à forma como as famílias, o Estado, o setor privado e a comunidade estão relacionados para fornecer cuidados para aqueles que dele necessitam.

38. Apesar de a PNAD Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), não apresentar informações sobre as jornadas de trabalho doméstico e de cuidado não remunerado em 2020 e 2021, no módulo “outras formas de trabalho”, alguns estudos mostraram – para um conjunto de 22 países na Ásia-Pacífico, Europa e Ásia central – como a pandemia ampliou a carga de trabalho reprodutivo, tanto para homens quanto para mulheres, sendo mais acentuado entre as mulheres (Tokarski *et al.*, 2021); ou seja, as mulheres passaram a cuidar ainda mais, enfrentando mais precariedade nesse momento de crise, em que não houve redistribuição do trabalho no interior das famílias.

mulheres pobres, consiste em poderosa barreira para a entrada, permanência e evolução das mulheres no mercado de trabalho, o que gera aumento da pobreza, desigualdades salariais, além de diversos impactos na saúde das mulheres. Portanto, a necessária transformação da atual organização social dos cuidados no país exige respostas públicas, a partir da formulação de políticas integradas e intersectoriais em áreas como trabalho, saúde, assistência social e educação.

A discussão relacionada à sobrecarga dos trabalhos de cuidado e doméstico sobre as mulheres e a seus impactos sobre a desigualdade figura no debate acadêmico desde a década de 1970. Tais estudos trouxeram, para o debate público e político, reflexões que evidenciaram como a sobrecarga das atividades de cuidado sobre as famílias, e dentro delas, sobre as mulheres estava vinculada às orientações econômicas, políticas e ideológicas expressas no regime de bem-estar social (Faur e Pereyra, 2018). Desde então, constituiu-se a ideia da provisão de cuidados distribuída entre o Estado, as famílias, os mercados e as organizações comunitárias (Faur e Pereyra, 2018), a partir da figura de um diamante dos cuidados (Razavi, 2007). Nas últimas décadas, os estudos acadêmicos sobre o conceito de cuidado envolveram aspectos como a discussão sobre a remuneração ou não das pessoas que prestam esse trabalho, seus determinantes, bem como investigações sobre as diferentes situações de dependência às quais esse cuidado se destina. Como em todo tipo de trabalho, muitas análises também não deixam de considerar os desdobramentos e vínculos afetivos, bem como as relações de poder e de moral que o trabalho de cuidado implica, em relações tanto não remuneradas quanto remuneradas (Fontoura, 2023).

O avanço nos debates e a inserção da problemática dos cuidados na vida pública, considerando sua formulação como direito e agenda estratégica de atuação dos Estados, prosperaram na América Latina na primeira década do século XXI³⁹ (Pautassi, 2018). A partir de diferentes contextos, emergiram experiências de criação de políticas e sistemas de cuidado que não somente tentam superar as desigualdades de gênero, mas também são relevantes para as discussões relacionadas à geração de emprego e ao crescimento econômico do país a partir de uma corresponsabilização do cuidado não apenas entre homens e mulheres, mas especialmente entre as famílias, o Estado, o mercado e a comunidade (Pinheiro *et al.*, 2023). Países como Uruguai⁴⁰ e Costa Rica⁴¹ são exemplos de experiências mais consolidadas de criação de sistemas de cuidado no contexto latino-americano, enquanto países como

39. A X Conferência Regional da Mulher da América Latina e Caribe realizada na cidade de Quito, no Equador, foi um marco no reconhecimento do cuidado como um direito a partir do compromisso de Quito, que, entre outras provisões, declarou o compromisso dos Estados em assumir um papel mais atuante diante da reprodução social ao avançar na formulação de políticas públicas que enfrentassem a redistribuição das atividades de cuidado entre homens e mulheres. Para mais informações, ver Cepal (2007) e Ipea (2023).

40. Para mais informações, acessar: <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/>.

41. Ver Costa Rica (2021).

México, Chile e Argentina ainda se encontram em diferentes fases do processo de constitucionalização do direito ao cuidado e de criação de um sistema de cuidados (Pinheiro *et al.*, 2023). As experiências de criação e implementação de sistemas de cuidado no contexto latino-americano demonstram um certo avanço em relação ao Brasil, que pouco se desenvolveu nessa área, apesar de políticas públicas setoriais bastante maduras.

Diante desse breve cenário a respeito da organização social dos cuidados no país e dos esforços de reconstrução da institucionalidade da agenda pública para o tema da igualdade de gênero no governo federal, já discutidos nesta edição, o novo mandato do presidente Lula – que teve início em janeiro de 2023 –, além de resgatar e reconstruir sua clássica agenda de políticas sociais, também assumiu a responsabilidade da formulação de novas políticas públicas que atuem sobre determinantes sociais de gênero. Para isso, o governo se propôs ao desafio de desenvolver estratégias de gestão rumo à incorporação de uma “lente dos cuidados” na agenda pública estatal, a partir da inédita proposta de criação da Política e do Plano Nacional de Cuidados para o país.

Apesar de os temas *cuidados* e *políticas de cuidado* serem recentes no campo das políticas públicas brasileiras, a criação da Política Nacional de Cuidados parte de um contexto de políticas já consolidadas por meio de diferentes ações, programas e redes que garantem a oferta de diversos serviços de provimento do cuidado, a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS), do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e das políticas da área de educação. Mesmo que as políticas, as ações e os programas já existentes no país não tenham sido necessariamente elaborados a partir do marco político e conceitual dos cuidados, podem ser considerados como parte da oferta de seus serviços, como é o caso de creches, pré-escolas e escolas de ensino básico integral; centros-dias, para pessoas idosas e pessoas com deficiência; instituições de longa permanência, para pessoas idosas; cozinhas e restaurantes comunitários; além dos benefícios monetários, como o salário-maternidade e aqueles voltados para as crianças na primeira infância, do PBF. Muitas vezes essas políticas são ofertadas de forma pouco integrada, sendo necessárias adaptações normativas e instrumentais para uma atuação intersetorial a partir da perspectiva dos cuidados.

Além de responder a demandas antigas de movimentos sociais de mulheres e feministas, e ecoar as discussões acadêmicas sobre o tema, um dos objetivos da Política e do Plano Nacional de Cuidados consiste em aprimorar os serviços já existentes no país ao incorporar uma “lente dos cuidados” e suprir as lacunas existentes, seja a partir da expansão de serviços e políticas já existentes, seja com a criação e oferta de novas ações. Nessa perspectiva, o governo assume a diretriz de que tais políticas devem considerar simultaneamente tanto as demandas de quem precisa de cuidado – pessoas que precisam de apoio e auxílio para a realização de

atividades cotidianas – quanto daqueles que cuidam de forma não remunerada e remunerada, como as trabalhadoras domésticas e as cuidadoras domésticas e institucionais.⁴²

O processo de construção dessa política teve início em 2023, com a criação de institucionalidades específicas para tratar o tema dos cuidados na administração pública federal: a Secretaria Nacional de Cuidados e Família (SNCF), no âmbito do MDS;⁴³ e da Secretaria de Autonomia Econômica e Políticas de Cuidados (Senaec),⁴⁴ no MMulheres. Meses depois, o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, instituiu a criação de um grupo de trabalho interministerial (GTI Cuidados), a fim de elaborar as propostas para a Política e o Plano Nacional de Cuidados, sob a responsabilidade de articulação e coordenação conjunta da SNCF/MDS e da Senaec/MMulheres.⁴⁵

Com previsão de duração de 180 dias, podendo ser prorrogáveis por igual período a partir de sua instalação, o GTI Cuidados funcionou por 360 dias e suas atividades foram divididas entre treze reuniões, a partir de suas competências definidas em decreto de: i) formular um diagnóstico sobre a organização social dos cuidados no Brasil – que incluísse a identificação das políticas, dos programas e dos serviços existentes relativos à oferta e às necessidades de cuidado; ii) elaborar a proposta da política, com a indicação de seus princípios, suas diretrizes e seus objetivos, além da elaboração da proposta do Plano Nacional dos Cuidados, contendo as prioridades e estratégias de ação, as propostas de transformação ou integração de políticas à luz da ótica dos cuidados, além da criação de novas políticas, serviços e equipamentos públicos, a previsão de prazos e recursos para implementação, bem como as estratégias de gestão, monitoramento e avaliação das medidas propostas.

O GTI Cuidados foi posteriormente alterado⁴⁶ para contemplar uma nova composição, que contabilizou um total de vinte ministérios, além de três entidades convidadas permanentes: o IBGE, o Ipea e a Fundação Oswaldo Cruz

42. Para mais informações, ver: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/7_Orgaos/SNCF_Secretaria_Nacional_da_Politica_de_Cuidados_e_Familia/Arquivos/Cartilha/Cartilha.pdf; e https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/7_Orgaos/SNCF_Secretaria_Nacional_da_Politica_de_Cuidados_e_Familia/Arquivos/Relatorios/GTI-Cuidados.pdf.

43. O Decreto nº 11.392, de 20 de janeiro de 2023, estabelece que cabe à SNCF propor e adotar estratégias intersetoriais e federativas para a instituição da Política e do Plano Nacional de Cuidados no país, com atenção às desigualdades de gênero, raça, etnia, deficiência, territoriais e de idade, além de fomentar o intercâmbio de experiências entre países no âmbito de cooperação sul-sul. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11392.htm.

44. O Decreto nº 11.351, de 1 de janeiro de 2023, estabelece que cabe à Senaec elaborar a política nacional de cuidados para desenvolver, executar e integrar estratégias de visibilização e desnaturalização da divisão sexual do trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11351.htm.

45. Decreto nº 11.460, de 30 de março de 2023. A SNCF/MDS é chefiada por Laís Wendell Abramo, enquanto a SNAEC/MMulheres é chefiada pela Rosane Silva e juntas acumulam anos de atuação em movimentos sociais e instituições internacionais que versam sobre gênero, desigualdades e políticas sociais e para as mulheres.

46. Decreto nº 11.954, de 19 de março de 2024.

(Fiocruz).⁴⁷ Para além da interlocução interministerial, a coordenação do GTI Cuidados também manteve interlocução com outros países da América Latina que já desenvolveram ou ainda estão empenhados na construção de políticas de cuidado, por meio da realização de seminários internacionais, que contaram com a presença de representantes da Argentina, do Chile, da Colômbia, da Costa Rica, do México e do Uruguai.⁴⁸

Entre os principais objetivos da Política Nacional de Cuidados, que ainda está em processo de aprovação, estão: i) avançar na garantia do direito ao cuidado a todas as pessoas que o necessitem; ii) garantir o trabalho decente a todas as trabalhadoras e trabalhadores remunerados do cuidado; e iii) valorizar, reconhecer e redistribuir o trabalho não remunerado de cuidados, que hoje continua sendo exercido principalmente pelas mulheres.⁴⁹ Portanto, a Política Nacional de Cuidados visa à garantia dos direitos ao cuidado – a todas as pessoas que dele necessitam –, a cuidar e ao trabalho decente dos trabalhadores do cuidado. Nesse sentido, é uma lente que não só reconhece as diversas e persistentes desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira, mas também propõe seu enfrentamento, por meio da redistribuição e redução do trabalho de cuidados, que ainda reside em grande parte sob a responsabilidade das famílias, e dentro delas, sob a responsabilidade majoritária das mulheres, em sua maioria pobres e negras.

A instalação e a primeira reunião do GTI Cuidados para a elaboração da Política e do Plano Nacional de Cuidados foram realizadas entre os dias 22 e 23 de maio de 2023, e, desde então, o GTI se reuniu mensalmente até maio de 2024, a fim de avançar no que diz respeito: i) ao escopo da política e à definição do marco conceitual de cuidados; ii) ao conhecimento de boas práticas no âmbito nacional e internacional; iii) à definição dos sujeitos da política e do público prioritário; iv) ao desenho dos princípios, objetivos e diretrizes do plano; e v) à discussão do processo de participação social e das principais estratégias de governança a serem adotadas no processo de implementação, além do desenho do Plano Nacional de

47. Os membros do GTI Cuidados eram representantes dos seguintes ministérios: MDS; MMulheres; Casa Civil da Presidência da República; MCidades; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA); Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC); MDHC; Ministério da Educação (MEC); Ministério do Esporte (MESP); Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI); Ministério da Igualdade Racial (MIR); MPO; MPI; Ministério da Previdência Social (MPS); Ministério da Saúde (MS); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR); Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Cultura (MINC); e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

48. A realização e a participação de fóruns e instâncias internacionais para trocas de experiências sobre o tema foram parte do diálogo do governo brasileiro com a América Latina sobre os desafios de criação de políticas e sistemas de cuidado. Nesse contexto, a SNCF/MDS organizou o I Seminário do Mercosul sobre Políticas de Cuidado na 42ª reunião com autoridade de Desenvolvimento Social do Mercosul, o qual contou com autoridades de países como Argentina, Peru, Chile Paraguai e Colômbia para intercâmbio e registro de compromissos com a agenda política dos cuidados na região. Para mais informações, acessar: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/governo-do-brasil-organiza-e-sedia-seminario-mercosul-sobre-politica-de-cuidados-e-reuniao-entre-ministros-de-desenvolvimento-social>; e <https://www.onumulheres.org.br/noticias/seminario-do-mercosul-marca-o-fortalecimento-da-agenda-politica-dos-cuidados-na-regiao/>.

49. Para mais informações, acessar: <https://www.gov.br/mds/pt-br/orgaos/SNCF>.

Cuidados, a partir da apresentação de um conjunto de metas e ações.⁵⁰ Nesse sentido, a reunião de atores governamentais de diversas áreas no GTI Cuidados reflete parte do desafio do processo de construção interministerial e intersetorial centrado no diálogo com a sociedade civil, os estados, os municípios e com o Legislativo.

Paralelamente às reuniões mensais do GTI, também entraram em funcionamento três câmaras técnicas, que são grupos temporários vinculados ao GTI Cuidados, com a finalidade de aprofundar as discussões de temas específicos. Sendo assim, foram criadas as câmaras técnicas de Gestão de Informações, de Trabalho Doméstico Remunerado, de Acompanhamento do Legislativo e de Financiamento e Orçamento para a realização das discussões orçamentárias ao longo do processo de construção do plano.

Além das reuniões mensais do GTI Cuidados e das reuniões das câmaras técnicas em funcionamento, em agosto de 2023, também tiveram início as atividades do plano de participação social para a construção da Política e do Plano Nacional de Cuidados. O objetivo do plano de participação era conhecer as diferentes necessidades e demandas de cuidado de territórios e grupos sociais para que pudessem ser incorporadas ao Plano e à Política Nacional de Cuidados, a fim de que estes fossem efetivos no enfrentamento das desigualdades estruturais de classe, gênero, raça, etnia, idade e território no Brasil. O processo de participação social contou com diferentes iniciativas, divididas entre a realização de rodas de escuta e diálogo com públicos prioritários e a abertura de três consultas públicas. A primeira consulta era destinada à população brasileira como um todo, acerca da compreensão de cuidados e das principais necessidades relacionadas ao tema. A segunda, destinada especificamente às trabalhadoras domésticas remuneradas, foi realizada em parceria com a Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (Fenatrad). Ambas as consultas foram realizadas por meio da Plataforma Participe + Brasil, via formulário eletrônico. Por fim, foi realizada uma última consulta pública digital sobre o Marco Conceitual da Política.⁵¹

A proposta da Política Nacional de Cuidados, construída no âmbito das discussões do GTI Cuidados em formato de PL (nº 2.762/2024), foi encaminhada ao Congresso Nacional em 3 de julho de 2024⁵² e versa sobre a delimitação conceitual da política e os seus sujeitos de direito, seus princípios, objetivos e diretrizes. Além disso, também prevê a responsabilidade do Executivo na elaboração de um

50. A SNCF/MDS disponibilizou o relatório das atividades desenvolvidas ao longo do GTI Cuidados. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/orgaos/SNCF>.

51. Para mais informações, acessar: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/marco-conceitual-da-politica-nacional-de-cuidados-do-brasil>.

52. Até o fechamento desta edição, o PL ainda estava sujeito à apreciação e aprovação do Plenário. Para mais informações, acessar: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/politica-nacional-de-cuidados-e-enviada-ao-congresso-nesta-quarta-feira#:~:text=A%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Cuidados%20ter%C3%A1%20a%20miss%C3%A3o%20de%20garantir,do%20trabalho%20de%20cuidados%20dentro>.

plano nacional de cuidados – amplamente discutido no âmbito do GTI Cuidados –, como parte do processo de operacionalização dessa política, e na proposição de políticas públicas que visem cumprir os objetivos dispostos na proposta. O PL ainda propõe que a política tenha como públicos-alvo prioritários as crianças (com ênfase na primeira infância), as pessoas idosas e pessoas com deficiência que necessitem de cuidados, bem como os trabalhadores do cuidado – remunerados e não remunerados –, incluindo as trabalhadoras domésticas.

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Cuidados, destinada a garantir o direito ao cuidado, por meio da promoção da corresponsabilização social e de gênero pela provisão de cuidados, consideradas as desigualdades interseccionais.

§ 1º Todas as pessoas têm direito ao cuidado.

§ 2º O direito ao cuidado de que trata o caput compreende o direito a ser cuidado, a cuidar e ao autocuidado.

(...)

Art. 4º São objetivos da Política Nacional de Cuidados:

I - garantir o direito ao cuidado, de forma gradual e progressiva, sob a perspectiva integral e integrada de políticas públicas que reconheçam a interdependência da relação entre quem cuida e quem é cuidado;

II - promover políticas públicas que garantam o acesso ao cuidado com qualidade para quem cuida e para quem é cuidado;

III - promover a implementação de ações pelo setor público que possibilitem a compatibilização entre o trabalho remunerado, as necessidades de cuidado e as responsabilidades familiares relacionadas ao cuidado;

IV - incentivar a implementação de ações do setor privado e da sociedade civil, de forma a possibilitar a compatibilização entre o trabalho remunerado, as necessidades de cuidado e as responsabilidades familiares de cuidado;

V - promover o trabalho decente para as trabalhadoras e os trabalhadores remunerados do cuidado, de maneira a enfrentar a precarização e a exploração do trabalho;

VI - promover o reconhecimento, a redução e a redistribuição do trabalho não remunerado do cuidado, realizado primordialmente pelas mulheres;

VII - promover o enfrentamento das desigualdades estruturais e interseccionais no acesso ao direito ao cuidado, de modo a reconhecer a diversidade de quem cuida e de quem é cuidado; e

VIII - promover a mudança cultural relacionada à divisão sexual, racial e social do trabalho de cuidado (Brasil, 2024b).

Assim, além do reconhecimento do cuidado como um direito, a Política e o Plano Nacional de Cuidados combinarão elementos a fim de avançar na oferta de

equipamentos sociais que possibilitem às famílias compartilharem as tarefas de cuidado com o Estado, o mercado e a comunidade, a partir da ampliação de serviços, benefícios e infraestrutura. A lente proposta se distancia sobremaneira da tendência dos dois governos anteriores, de cunho conservador, em que o tema do trabalho de cuidado foi reforçado como de responsabilidade primeira da família, se não exclusiva. Programas como o Criança Feliz e o Auxílio Brasil, bem como a virtual cessação de recursos para a manutenção e a ampliação de vagas da educação infantil (Mostafa *et al.*, 2019), além do subfinanciamento da educação integral, são exemplos que apontaram no sentido oposto ao agora proposto pela nova Política Nacional de Cuidados.

Diante do conjunto de ações apresentadas até o momento, é possível destacar dois importantes elementos. O primeiro foi o avanço de se incorporar o tema dos cuidados na agenda pública, alinhando o Brasil às tendências de avanço dessa pauta na América Latina. O segundo diz respeito ao fato de que, apesar de promissora para o enfrentamento das profundas e conhecidas desigualdades de gênero, raça e etnia, essa política ainda aguarda aprovação no Congresso Nacional, que segue fortemente marcado pelo conservadorismo. Por sua vez, o plano de cuidados ainda segue com previsão de ser lançado no segundo semestre de 2024, mas já apresenta atraso se quiser garantir financiamento para os dois últimos anos do mandato deste governo. Ou seja, apesar das altas expectativas sobre o potencial transformador desta pauta no governo, o real impacto dessa política na vida das mulheres brasileiras só será possível de ser mensurado em momento posterior, a partir das efetivas entregas, após as quais será possível, aos analistas de políticas públicas, uma avaliação mais assertiva. Por enquanto, permanece uma promessa.

4 CONCLUSÃO

Se, para a nova gestão que teve início em 2023, a *união e reconstrução* do país consistia na missão e no novo *slogan* do governo federal, para o MMulheres foi dada a urgente tarefa de responder às lutas das mulheres brasileiras pela garantia de direitos e respeito em diversos espaços da sociedade, por meio da reestruturação de políticas públicas e instrumentos específicos para a pauta. Entre 2019 e 2022, as políticas para as mulheres no governo federal haviam sido subsumidas ao MMFDH, com evidente posição antigênero e foco na manutenção de uma noção conservadora de núcleo familiar. Por esse motivo, a recomposição da institucionalidade setorial para dar conta das políticas para as mulheres enfrentou inúmeros desafios, os quais incluíram a estruturação do próprio *status* de ministério para o MMulheres, a garantia de orçamento e a retomada do processo de participação social e escuta qualificada das mulheres em sua diversidade. Ademais, foi necessário recompor a capacidade de debater, planejar, avaliar e realizar políticas para as mulheres de forma interfederativa, transversal e internacional, reconstituindo redes territoriais, ministeriais e multilaterais de diálogos e compromissos. Tais desafios permanecem, em larga medida, vigentes.

Em síntese, destacamos alguns dos principais avanços registrados para o alcance da igualdade de gênero em 2023: i) as inovações do PPA 2024-2027 em relação à inclusão de indicadores e metas com impactos potentes para a transformação das relações de gênero, assim como a proposição da transversalidade em políticas e ações das diferentes pastas, sendo a agenda “mulheres” uma das cinco agendas transversais; ii) as inovações no âmbito do acompanhamento orçamentário das políticas sensíveis a gênero no PLOA 2024, que passou a visibilizar as ações orçamentárias associadas à agenda transversal de mulheres ainda na fase de elaboração e apreciação dos orçamentos da União; iii) a destinação de um orçamento expressivamente maior para 2024, negociado em 2023, para a estruturação do MMulheres, por meio de seu programa de gestão; e iv) a elaboração, ainda em curso, do Plano Nacional de Cuidados e o envio ao Congresso Nacional da Política Nacional de Cuidados, com perspectiva crítica à tradicional divisão e hierarquia sexual, de modo a reconhecer o direito ao cuidado e tornar efetivo um sistema integral de cuidado, o que já vem acontecendo em outros países do continente latino-americano.

Contudo, muitos desafios ainda rondam esse campo de atuação estatal. Ainda são precárias a medição, a atribuição e a distribuição de indicadores, metas, programas, ações, orçamentos e entregas por sexo e raça/cor das pessoas que estão sendo objeto da oferta estatal. Ou seja, é necessário tornar visível como as políticas públicas afetam as diferentes pessoas – bem como suas relações raciais e de gênero – que organizam a nossa sociedade. Como problematizam as ordens tradicionais das relações de gênero e étnico-raciais?

Outro desafio importante consiste tanto na mobilização e concretização de parcerias do MMulheres com os demais ministérios, entes federados, quanto no seu próprio fortalecimento para a concretização das metas em ações executadas, especialmente daquelas que já contam com orçamentos previstos e autorizados, como as CMBs. Nesse sentido, foram apontadas as dificuldades de execução do orçamento do programa de gestão do MMulheres, bem como de financiamento de suas ações finalísticas para além das emendas parlamentares.

De um ponto de vista mais amplo, dar materialidade ao novo projeto passa pelas inúmeras dificuldades de negociar a agenda de gênero com o parlamento, com os governantes estaduais e municipais, com o empresariado e a sociedade civil em geral. Esse processo de legitimação e convencimento da divisão e hierarquia sexual como problema público passa pela medição e comunicação da realidade dos trabalhos, violências, discriminações e desigualdades vivenciadas pelas mulheres brasileiras, em especial pelas mulheres negras e populares, mas também pelas mulheres transgênero. Permanece necessário pautar a urgência de transformações e de superação das resistências, como aquelas que vêm sendo propaladas pelas

entidades empresariais em relação à Lei de Igualdade Salarial, que será objeto de análise do próximo número deste periódico.

Assim, faz-se relevante o acompanhamento fino do processo, ainda em curso, de transição e reconstrução do governo federal e de seus instrumentos de planejamento, orçamento, execução e avaliação de política pública. Esse acompanhamento, parcialmente realizado por este capítulo, deve levar em conta que as disputas entre as posições conservadoras e as alinhadas às pautas de diversidade, equidade e inclusão permanecem extremamente vivas e seguem, forçosamente, influenciando as decisões e os rumos das políticas públicas do terceiro mandato do governo Lula (2022-2026).

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. Participação do Orçamento Mulher nas despesas da União é a menor desde 2021. **Senado Notícias**, 10 out. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/10/11/participacao-do-orcamento-mulher-nas-despesas-da-uniao-e-a-menor-desde-2021>.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. **Plano plurianual 2024-2027**: mensagem presidencial. Brasília: MPO, ago. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/presidencial-ppa-2024-2027>.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. **Plano plurianual 2024-2027**: anexo de indicadores da dimensão estratégica. Brasília: MPO, ago. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/nota-tecnica-dos-indicadores-e-metas>.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamentos da União**: exercício financeiro 2024 – projeto de lei orçamentária. Brasília: MPO, 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2024/ploa/mensagem-presidencial/mensagem-presidencial-ploa-2024.pdf>.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. **Diário Oficial da União**, 11 jan. 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/lei-do-ppa-2024-2027/114802-texto.pdf>.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.762, de 5 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Cuidados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2450045&filename=PL%202762/2024.

BUTLER, J. Meramente cultural. **Ideias**, Campinas, v. 7, n. 2, p. 227-248, jul.-dez. 2016.

CAMARANO, A. A.; PINHEIRO, L. **Cuidar, verbo transitivo**: caminhos para a provisão de cuidados no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2023.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Consenso de Quito. In: CONFERENCIA REGIONAL SOBRE LA MUJER DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 10., 2007, Quito, Equador. **Anais...** Quito: CEPAL, 2007.

COSTA, J. F. **Ordem médica e norma familiar**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

COSTA RICA. **Política Nacional de Cuidados 2021-2031**: hacia la implementación progresiva de um Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia. San José: Imas/MDHIS, 2021. Disponível em: <https://www.imas.go.cr/es/general/politica-nacional-de-cuidados-2021-2031>.

CRENSHAW, K. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. **Stanford Law Review**, v. 43, n. 6, p. 1241-1299, jul. 1991.

DUBOIS, V. Classes subalternas e instituições públicas: um programa de pesquisa internacional. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 35, p. 9-18, 2023.

FAUR, E.; PEREYRA, G. Gramáticas del cuidado. In: PIOVANI, J. I.; SALVIA, A. (Coord.). **La Argentina en el siglo XXI**: cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedade desigual. Buenos Aires: Siglo XXI, 2018.

FONTOURA, N. Debates conceituais em torno do cuidado e sua provisão. In: CAMARANO, A. A.; PINHEIRO, L. **Cuidar, verbo transitivo**: caminhos para a provisão de cuidados no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2023.

FOUCAULT, M. **Nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRASER, N. Heterossexismo, falso reconhecimento e capitalismo: uma resposta a Judith Butler. **Ideias**, Campinas, v. 8, n. 1, p. 277-294, jan.-jun. 2017.

GONZALEZ, D. Os mecanismos institucionais de políticas para as mulheres: caminhos controversos da institucionalização. In: MATOS, M.; ALVAREZ, S. (Org.). **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: o feminismo estatal participativo brasileiro. Porto Alegre: Zouk, 2018. v. 1, p. 57-86.

GUIMARÃES, N. A.; PINHEIRO, L. O halo do cuidado: desafios para medir o trabalho remunerado de cuidado no Brasil. In: CAMARANO, A. A.; PINHEIRO, L. **Cuidar, verbo transitivo**: caminhos para a provisão de cuidados no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2023.

LEITE, A. V. F. **Aspectos orçamentários da casa da mulher brasileira**: articulação de atores para obtenção de recursos públicos através de emendas parlamentares em Sergipe. Artigo de conclusão (Pós-Graduação em Orçamento) – Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, nov. 2022.

MACHADO, L. Z. Feminismo brasileiro: revolução de ideias e políticas públicas – introdução crítica ao direito das mulheres. *In*: SOUZA JUNIOR, J. G. *et al.* (Org.). **O direito achado na rua**. Brasília: CEAD; FUB, 2012. v. 5.

MOSTAFA, J. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 26, p. 317-383, 2019. Disponível em https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/200924_bps26_cap_9.PDF.

PAUTASSI, L. El cuidado: de cuestión problematizada a derecho – um recorrido estratégico, una agenda em construcción. *In*: FERREYRA, M. (Org.). **El trabajo de cuidados**: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas. Cidade do México: ONU Mulheres, maio 2018.

PINHEIRO, A. L. L. Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 24, p. 481-531, 2016.

PINHEIRO, L. S. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 30, p. 303-354, 2023. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12167/83/BPS_30_Book.pdf.

RAZAVI, S. The political and social economy of care in a development context: conceptual issues, research questions and policy options. Geneva: UNRISD, 2007. (Gender and Development Programme Paper, n. 1).

ROSS, L. J.; SOLINGER, R. **Reproductive justice**: an introduction. Oakland: University of California Press, 2017.

SANTOS, R. de C. dos. A mulher no orçamento: evidências sobre transparência, materialidade, transversalidade e desempenho do orçamento sensível a gênero no governo federal no período de 2019 a 2023. **Orçamento em Discussão**, Brasília, n. 47, nov. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-47-2022-a-mulher-no-orcamento-evidencias-sobre-transparencia-materialidade-transversalidade-e-desempenho-do-orcamento-sensivel-a-genero-no-governo-federal-no-periodo-de-2019-a-2023/view>.

SANTOS, R. de C. dos. *et al.* **Subsídios para a apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2024 a 2027**: PLN nº 28/2023. Brasília: Conof; Conorf, out. 2023d. (Nota Técnica Conjunta, n. 4/2023). Disponível em https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/plppa-2024-2027_notatecnicaconjunta.pdf/view.

SCOTT, J. W. Os usos e abusos do gênero. **Projeto História**, São Paulo, n. 45, p. 327-351, dez. 2012.

TEBET, S. N. Exposição de Motivos nº 00057/2023 MPO. Brasília: MPO, 29 ago. 2023.

TOKARSKI, C. P. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 407-466, 2021.

TOKARSKI, C. P. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, p. 303-354, 2022. Disponível em https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/220530_218154_bps_29_igualdade_gener.pdf.

TOKARSKI, C. P. *et al.* **De política pública à ideologia de gênero**: o processo de (des) institucionalização das políticas para as mulheres de 2003 a 2020. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2866).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SORJ, B. Socialização do cuidado e desigualdades sociais. **Tempo social**, São Paulo, v. 26, n. 1, jun. 2014.

APÊNDICE A

TABELA A.1
Comparação do orçamento autorizado e liquidado das ações finalísticas e planos orçamentários referentes às políticas setoriais para as mulheres, a preços médios de 2023 segundo o IPCA (2020-2024)
(Em R\$)

Programa	Ação	Plano orçamentário	Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos						Ministério das Mulheres	
			2020		2021		2022		2023	
			Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado
5034 – Promoção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para todos	1405 – Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres	0000 – Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres – Despesas Diversas	76.248.169	82.079	22.917.209	-	7.575.574	-	18.157.965	-
		EBES – Emergência Bancada do Estado do Espírito Santo	124.549	-	-	-	-	-	-	-
		EBSE – Emergência Bancada do Estado de Sergipe	474.146	-	-	-	-	-	-	-
		R000 – Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres – Despesas Diversas – Regra de Ouro	487.775	-	-	-	-	-	-	-
		0000 – Promoção e Defesa de Direitos Humanos para todos – Despesas Diversas	-	-	-	-	-	-	64.006.146	11.795.367
	21AR – Promoção e Defesa de Direitos Humanos para todos	000F – Promoção de Políticas de Igualdade e de Direitos das Mulheres	-	-	1.309.431	297.274	2.290.558	701.033	9.276.230	2.139.550
		000G – Atendimento às Mulheres em Situação de Violência	-	-	5.863.702	228.600	952.882	-	7.447.703	574.780
		000H – Incentivo a Políticas de Autonomia das Mulheres	-	-	556.852	-	-	-	12.404.759	555.898
		0000 – Funcionamento dos Conselhos e Comissões de Direitos – Despesas Diversas	618.944	-	-	-	-	-	747.087	315.952
		21AT – Funcionamento dos Conselhos e Comissões de Direitos	28.157	-	-	-	-	-	-	-
21AU – Operacionalização e Aperfeiçoamento do Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos – SINDH	2188 – Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	R008 – Funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – Regra de Ouro	19.510	-	-	-	-	-	-	-
		0003 – Central de Atendimento de Direitos Humanos e à Mulher – Disque 100/Ligue 180	35.148.802	26.642.835	31.399.684	25.529.684	30.851.618	23.031.400	1.985.554	-
		0000 – Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres – Despesas Diversas	30.513.927	9.087.686	1.714.499	571.500	1.307.420	156.890	2.033.667	904.000

(Continua)

(Continuação)

Programa	Ação	Plano orçamentário	Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos						Ministério das Mulheres			
			2020		2021		2022		2023		2024	
			Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado
0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	0056 – Benefício Especial – Lei nº 12.618/2012											12.785
5661 – Igualdade de Decisão e Poder para Mulheres	21GF – Ampliação da Participação Efetiva das Mulheres nos Espaços de Poder e Decisão											16.185.919
	21GH – Atividades do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher											1.505.276
5662 – Mulher Viver sem Violência	005N – Apoio à Implementação de Casas da Mulher Brasileira e de Centros de Referência da Mulher Brasileira											37.079.228
	21GI – Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180)											27.632.014
5663 – Autonomia Econômica das Mulheres	21GJ – Políticas de Prevenção, Acesso à Justiça e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres											161.692.088
	21GG – Igualdade de Direitos e Autonomia Econômica das Mulheres											120.278.417
0032 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo												
Subtotal sem Programa de Gestão			143.658.978	35.812.600	63.761.377	26.626.457	42.978.051	23.889.793	115.958.711	16.285.547		364.385.726
Total			143.658.979	35.812.600	63.761.377	26.626.458	42.978.052	23.889.793	149.006.993	27.556.423		472.665.074

Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.siof.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em: 28 fev. 2024.

Obs.: Em 2022 e 2023 a ação e plano orçamentário da 14XS 0000 passou a ser 005N 0000 – Apoio à implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres. Em 2023, já como Ministério das Mulheres, a ação 21AR traz dotação e gasto no plano orçamentário 0000 (Despesas Diversas) e a ação 21AU traz dotação e gasto no plano 0000 (Despesas Diversas). De 2020 a 2022 não existe registro do Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo específico a Secretaria das Mulheres.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Denise Pimenta de Oliveira

Fernanda Gomes Teixeira de Souza

Nayane Santos Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

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

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

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 DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO