

## 13. UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES NO BRASIL NO PERÍODO DE 2003-2020\*

*Renata Gomes da Costa  
Monique Soares Vieira*

### **Introdução**

O presente capítulo tem por objetivo analisar a implementação das políticas para as mulheres no Brasil a partir da ampliação e criação dos mecanismos institucionais<sup>1</sup> que possibilitaram o surgimento de uma rede de serviços e de ações que visavam a melhoria de vida e de trabalho das mulheres brasileiras.

O marco desses mecanismos é a criação da Secretaria Especial de Políticas para as mulheres (SPM) em 2003. De 2003 a 2015, o Brasil criou e ampliou as políticas para as mulheres com ações nacionais, regionais e municipais. No final de 2015, até o momento atual (agosto de 2020) as políticas para as mulheres passaram por mudanças orçamentárias e de concepção teórico-política em relação ao enfrentamento as desigualdades de gênero, que impactaram suas possibilidades de avanço e ampliação.

Nosso objetivo é apresentar alguns dos aspectos desses momentos conjunturais (2003-2015 e 2016-2020), focando em avanços, limites e no desmonte dos serviços e projetos para as mulheres.

As políticas para as mulheres visam enfrentar as consequências das relações patriarcais de gênero que estruturam a sociedade brasileira. As relações de gênero ao serem patriarcais estão sustentadas por um processo de dominação-exploração das mulheres e produzem situações de vida e trabalho desiguais e violentas.

---

\*DOI- 10.29388/978-65-86678-47-5-f.323-349

<sup>1</sup> “Segundo a Plataforma de Beijing, o mecanismo institucional para o avanço das mulheres deve ser o organismo central de coordenação de políticas no seio dos governos. Sua tarefa principal é dar apoio à incorporação de uma perspectiva da igualdade de gênero a todas as áreas políticas, nos diversos níveis do governo” (RIBAS, 2019, p.4).

Este entendimento parte da consideração que gênero se refere a “construção social do masculino e do feminino” (SAFFIOTI, 1999, p.82) e que patriarcado é uma relação civil de dominação masculina e um diferencial dentro da estrutura de classes. O patriarcado é um fenômeno histórico-social que estruturou os diversos modos de produção e as relações de gênero.

O patriarcado não se limita a uma das suas expressões, o poder o pai, pois, antes de ser pai, o homem exerceu o poder de homem e/ou marido (PATEMAN, 1993). O patriarcado é um processo de apropriação das mulheres, diga-se, um processo de dominação-exploração sobre o trabalho, o corpo e a sexualidade das mulheres. Para Saffioti (2015), o patriarcado é: uma relação civil e não privada; concede direitos sexuais, quase sem restrições, aos homens sobre as mulheres; é uma relação hierárquica presente em toda a sociedade; tem uma base material; corporifica-se; é uma estrutura de poder fundada na ideologia e na violência. Dessa forma, as mulheres são tidas como objetos sexuais dos homens, reprodutoras de herdeiros, cuidadoras e força de trabalho barata. O patriarcado concede direitos políticos e sexuais sobre a vida e os corpos das mulheres.

Com o capitalismo, o patriarcado permanece e se moderniza. De acordo com Saffioti (1976), o fator sexo sofre determinações sociais a fim de atender as necessidades do modo de produção capitalista. O sexo não é uma simples variável ideológica, mas, sobremaneira, parte constitutiva deste modo de produção. Assim, “a elaboração social do fator sexo [é] contrapartida ideológica da base econômica da sociedade, justificadora das mudanças e diferenciações que permitem a renovação constante das condições de reprodução do modo de produção capitalista em seu conjunto (SAFFIOTI, 1976, p.9)”.

O capitalismo não apenas se apropriou do sistema de dominação-exploração contra as mulheres pré-existente, mas o modificou, o atualizou e o modernizou, produzindo relações sociais de gênero patriarcais e consequências desiguais, hierárquicas e violentas para a vida das mulheres. As principais consequências são: o controle dos corpos, da individualidade, da sexualidade, da capacidade reprodutiva; a segregação ocupacional; a marginalização no âmbito das ocupações e das atividades no mundo do trabalho e na política representa-

tiva; os baixos salários; a responsabilidade natural pelo trabalho doméstico; os diversos tipos de violência. Tais fenômenos foram transformados em bandeiras de luta pelos movimentos feministas e em pressão para que o Estado os enfrente via políticas e direitos sociais.

O movimento feminista<sup>2</sup> historicamente propiciou a discussão de elementos primordiais para se repensar as condições de vida e trabalhos das mulheres na sociedade brasileira. Ele pautou questões referentes à distinção entre a esfera pública e a esfera privada, uma vez que esta última era designada âmbito natural da mulher; discutiu temas concernentes à família; à sexualidade feminina; à relação com o corpo; às condições do trabalho doméstico; à divisão sexual do trabalho; a violência contra as mulheres.

O movimento feminista foi um dos principais atores na luta pelos direitos das mulheres e por pressionar o Estado para enfrentar, via políticas sociais, às relações de gênero patriarcais. As conquistas, apesar dos limites e das contradições, e mesmo da diversidade das pautas e orientações, foram sentidas, nos últimos anos, por mulheres que tiveram acesso a uma rede de serviços que visava enfrentar a violência, o racismo, a promover a autonomia financeira e o acesso ao mercado de trabalho, por exemplo. Obviamente que é um enfrentamento limitado, pois ocorre via Estado no capitalismo. São enfrentamentos contra os efeitos dessas relações e não contra suas causas. Contudo, são necessárias para as condições imediatas de vida e trabalho das mulheres, principalmente as da classe trabalhadora.

As políticas sociais são mecanismos de acesso a direitos. As análises dessas políticas podem focar em diferentes eixos, a saber: concepção/definição/caracterização; origem e percurso histórico; orçamento; rede de serviços; infraestrutura da rede de serviço; legislações e ordenamento institucional; os mecanismos institucionais federais, estaduais e municipais; os recursos humanos.

No caso das políticas para as mulheres no Brasil, levantaremos aspectos gerais que tocam nesses diferentes eixos, especialmente so-

---

<sup>2</sup> Ressaltamos que o movimento feminista é composto por diversas organizações, com diferentes orientações políticas e teóricas, bem como que “os feminismos ocidentais [...] suprimiram as ideias das mulheres negras” (COLLIS, 2019, p.36). Neste artigo, nosso objetivo foi sinalizar de forma geral a contribuição deste movimento na luta pelos direitos das mulheres e como seu papel foi fundamental na pressão junto ao Estado.

bre a rede de serviços e o orçamento. Nosso objetivo é oferecer um panorama geral dos principais fatores que marcam as políticas para as mulheres no Brasil e as recentes mudanças que apontam para um desmonte das principais conquistas em termos orçamentários e de ordenamento institucional.

Ressaltamos que iniciamos a coleta dos dados orçamentários pelos portais SigaBrasil e Portal da Transparência, contudo tivemos dificuldade de adentrar nos campos específicos das políticas para as mulheres e mensurar dados unificados dos diferentes anos. Diante disso, recorreremos a dados já compilados em documentos oficiais e notícias dos principais jornais do país. As reflexões e análises a partir desses dados tem a finalidade de oferecer ao (a) leitor (a) um contexto geral dos investimentos e dos gastos do Estado com os direitos das mulheres.

## **As políticas para as mulheres no Brasil entre 2003 a 2015**

A Plataforma Beijing, fruto da IV Conferência Mundial sobre a Mulher de 1995, é um guia que orienta a formulação de políticas e programas para o enfrentamento às desigualdades de gênero. Antes da plataforma, o Brasil já contava com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) - criado em 1985.

O CNDM nasce como um órgão com orçamento próprio e vinculado ao Ministério da Justiça. Neste período, o conselho possibilitou algumas mobilizações como a elaboração da *Carta das Mulheres* com reivindicações para serem entregues aos (as) participantes da Assembleia Nacional Constituinte. Essa mobilização rendeu algumas conquistas que foram asseguradas na Constituição Federal de 1988, como a extensão da licença-maternidade e o aumento da permanência dos filhos junto às mulheres presidiárias (OSTERNE, 2008).

Na década de 1990, tanto no governo Fernando Collor (incluindo Itamar Franco) como no de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o conselho passou por modificações que diminui seu papel e as possibilidades de criação de políticas para as mulheres. O conselho se torna consultivo, fica sem estrutura administrativa e sem recurso. No mes-

mo ano de criação do CNDM, foi instituída, em São Paulo, a primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (Deam).

Na década de 1990, como afirma Ribas (2019), as organizações não-governamentais (ONGs) e a bancada feminina no Congresso promoveram uma agenda feminista no Brasil, com ações, programas, projetos e emendas parlamentares. O Estado não fornecia nem orçamento e nem um ordenamento institucional que focasse no enfrentamento às relações patriarcais de gênero.

Em 2002, no final do governo FHC, temos um pequeno ensaio da possibilidade de criação dos mecanismos institucionais de políticas para as mulheres, com a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), que ficava subordinada ao Ministério da Justiça (RIBAS, 2019).

O marco de criação desses mecanismos foi o ano de 2003 no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. A SEDIM passou a ser a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) que era um órgão da Presidência da República e tinha por objetivo formular, coordenar e assessorar as políticas para as mulheres no território nacional. Neste mesmo ano, como atenta Ribas (2019), o CNDM passa a fazer parte da SPM e ser composto por representantes tanto do governo como da sociedade civil.

Vale destacar, como sinalizamos na introdução, que a criação, a ampliação e a reorganização das políticas para as mulheres é uma consequência direta da luta dos movimentos feministas e não se limita aos compromissos de campanha do Partido dos Trabalhadores (PT) com as pautas das mulheres. Como afirmam Motta e Campos (2019), na América Latina os mecanismos institucionais de políticas para as mulheres surgiram após os processos de luta dos movimentos feministas e as diretrizes dos organismos internacionais. Desde o final de 1980, as ações seguiram sintonizadas com os processos de redemocratização dos países latino-americanos. “Os escritórios de mulheres buscavam aprofundar ou efetivar a implementação das reivindicações das mulheres que, na maior parte das vezes, só vinham sendo correspondidas de forma parcial ou seletiva na América Latina nos anos” 1980 e 1990 (MOTTA; CAMPOS, 2019 p.170).

A SPM foi criada com *status* de ministério via medida provisória<sup>3</sup> e não por meio de projeto de lei com emenda à Constituição Federal de 1988. Uma medida provisória pode sofrer modificações com as mudanças de governo. Ao elaborar uma política social via emenda constitucional as possibilidades de desmontes e mudanças sofrem outros determinantes políticos e outras possibilidades de barganha.

Mesmo assim, concordamos com Ribas (2019) quando afirma que ao estar ligada ao gabinete presidencial e ter *status* de ministério ampliou, em momentos específicos (2004-2010), as possibilidades de introduzir gênero nas outras políticas sociais, via articulação com outros ministérios e agências do Estado, e, bem como, na criação de programas e projetos próprios.

Vale destacar que verificamos, nos documentos que analisamos (Planos Plurianuais, notícias e boletins do Centro Feminista de Assessoria), que a lógica de financiamento das políticas para as mulheres no Brasil é perpassada por momentos de aumento e diminuição de recursos. Por exemplo, temos nos PPA de 2004 a 2011 um comprometimento orçamentário maior, mas com influxos também. Ou seja, é uma análise complexa de se elaborar, mas pode-se afirmar que essencialmente, mesmo em governos que se comprometeram com essas políticas, os orçamentos para estas ainda permaneceram muito aquém do que seria necessário para a implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Em governos sem compromissos com o enfrentamento às consequências das relações patriarcais de gênero, os orçamentos são ainda menores. O baixo ou quase nulo investimento nestas políticas é algo estrutural e isso tem relação com a natureza patriarcal e racista do Estado<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Lula ao ser eleito para presidente cumpriu suas promessas de campanha e criou a Secretaria Especial de Políticas Públicas para Mulheres (SPM) por meio da Medida Provisória n. 103, de 2003 que, por conseguinte, foi transformada na Lei n. 10.683. Esta lei se referia a organização da presidência da república e dos ministérios, ou seja, seria alterada ao mudar o governo, como aconteceu em 2015 e a SPM perde o status de ministério. (BOHN, 2010).

<sup>4</sup> Não é possível desenvolver esta análise neste artigo, mas gostaríamos de ressaltar que as relações patriarcais de gênero possuem um papel econômico e social no capitalismo. No Brasil, uma parte da classe trabalhadora, as mulheres, constituem uma parcela que recebe um salário, em média, inferior ao dos homens, ao mesmo tempo que possuem também uma jornada de trabalho superior. Estas duas características contribuem para reduzir o total do valor da força de trabalho, que depende não apenas dos salários pagos, mas também do trabalho direto usado na produção (que, por sua vez, depende da jornada de trabalho). A redução

Em 2004, ocorreu a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM). A conferência contou com 1.787 delegadas e teve como principal fruto o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), que estabelecia ações para o período de 2004-2007. A II CNPM, ocorreu em agosto de 2007, com 200 mil delegadas. As resoluções da conferência serviram de base para a formulação do II PNPM, lançado em 2008. Em 2011, tivemos a III CNPM na qual se deliberou a manutenção dos eixos do II PNPM e por sua atualização (RIBAS, 2019).

Deste período, os principais documentos norteadores das políticas para as mulheres geridos pela SPM foram: I e II Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres; a Política e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; as Diretrizes de Abrigamento das Mulheres em situação de Violência; as Diretrizes Nacionais de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta; a Norma Técnica do Centro de Atendimento à Mulher em Situação de Violência; e a Norma Técnica das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher.

O Plano Nacional de Políticas para as mulheres também estabelece a necessidade de ampliar os direitos e valorizar as trabalhadoras domésticas por meio de mudanças nas legislações. O objetivo era criar ações que promovessem a igualdade no mundo do trabalho e a autonomia econômica das mulheres urbanas, do campo e da floresta. Nos objetivos específicos, encontramos compromissos que ressaltam a criação de ações e programas que promovam, a saber: acesso à renda; ampliação da formalização do trabalho; diminuição da discrepância entre salários de homens e de mulheres; ampliação da cobertura previdenciária; promoção de cursos de profissionalização e elevação da escolaridade das mulheres; ações que ampliem a presença de mulheres nos cargos de chefia, no mercado de trabalho; ampliação de ofertas de creches e ensino integral; entre outros.

---

do valor da força de trabalho, ao diminuir os custos unitários do trabalho para os capitalistas, aumenta a taxa de exploração e aumenta também a taxa geral de lucro. As mulheres apoiam a economia e o Estado quando exercem o trabalho de cuidado de forma gratuita, o que incide na reprodução da força de trabalho e no cuidado com as crianças, os idosos e os doentes. O capitalismo além de ganhar explorando a força de trabalho das mulheres, economiza com a reprodução das outras forças de trabalho, no caso, em sua maioria, a masculina.

O plano visava a construção de programas, projetos, ações e políticas que incidissem nas desigualdades no âmbito do mercado de trabalho, com destaque para a situação das empregadas domésticas. Tivemos algumas conquistas, como por exemplo, a chamada lei da empregada doméstica (Lei Complementar nº 150, de 2015).

A SPM investiu em campanhas educativas junto as empresas usando de panfletagens, e-mails, produção de cartilhas, defendendo a igualdade salarial. O foco era uma abordagem educativa, contudo o enfrentamento das condições e relações de trabalho das mulheres trabalhadoras perpassa mudanças estruturais com determinações legais, em que o Estado obrigue que as mulheres tenham iguais salários e iguais jornadas<sup>5</sup>.

No Brasil, de acordo com análise do IPEA (2016) sobre mulher e trabalho, no período 2004-2014, a taxa de atividade feminina oscilou muito pouco. O teto maior foi em 2005 com 59%. No período de 2004-2014, a taxa de ocupação ficou entre 55% a 59%. Em 1995, a taxa de atividade das mulheres era de 54,3%. Isso significa que:

Em regra, as mulheres permanecem em trabalhos precários e vulneráveis, em setores já tradicionalmente por elas ocupados. Recebem os piores salários e possuem jornadas extensas e incalculáveis de trabalho, produto da acumulação do trabalho remunerado com os serviços de cuidados. Este é o pano de fundo a partir do qual vem ocorrendo a incorporação das mulheres, motivo pelo qual as conquistas do período recente precisam ser analisadas com rigoroso olhar crítico [...] A melhoria das condições de inserção no mundo do trabalho nos últimos anos não alterou, portanto, a estrutura da divisão racial e sexual do trabalho, motivo pelo qual uma conjuntura econômica desfa-

---

<sup>5</sup> Mais informações sobre as ações na área do trabalho temos em: < [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5243/1/bmt\\_n.25\\_igualdade.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5243/1/bmt_n.25_igualdade.pdf)>. Além de algumas notícias como: <<http://noticias.primeirojornal.com.br/2012/05/secretaria-de-mulheres-inicia-campanha-pela-igualdade-salarial/>>. Ressaltamos que a página da SPM sofreu mudanças após a posse do governo Bolsonaro. Ao clicar na página atual da SPM, na parte acompanhamento do PNPM surge a mensagem: “Desculpe, mas esta página não existe”. Para conferir clicar em <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/pnpm>>. Antes conseguíamos acompanhar as ações de implementação do I e II Plano de Políticas para as mulheres, hoje não se tem mais o acesso detalhado de como os planos e os pactos estão sendo implementados. O foco do atual ministério é a família e as ações e campanhas de voluntariado.



vorável tende a ser ainda mais regressiva, sobretudo para as mulheres negras, inseridas majoritariamente em relações instáveis e desprotegidas de trabalho (IPEA, 2016, p.9-11).

No que se refere a remuneração, temos, entre 2004-2014, um movimento de aproximação dos rendimentos de homens e mulheres, mesmo que de forma lenta e gradual. Em 2014, por exemplo, as mulheres ultrapassam, pela primeira vez, o patamar de 70% da renda masculina. Dez anos antes a porcentagem era de 63%. Contudo, como ressalta o Ipea (2016), as mulheres negras não alcançam 40% da renda dos homens brancos. Isso demonstra que não alteramos a estrutura das desigualdades raciais e de gênero, pois

[...] os homens continuam ganhando mais do que as mulheres (R\$1.831 contra R\$1.288, em 2014), as mulheres negras seguem sendo a base da pirâmide (R\$946 reais, em 2014) e homens brancos, o topo (R\$2.393 no mesmo ano)” (IPEA, 2016, p.13).

O eixo das políticas para as mulheres que mais se ampliou foi o de atendimento e enfrentamento à violência contra as mulheres. Houve a criação dos serviços especializados (Casas-Abrigo, Centros de Referência, Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor, Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Defensorias da Mulher) e a formação e o fortalecimento da rede de atendimento<sup>6</sup>, mediante a articulação do governo federal com estados, municípios e a sociedade civil por meio de parceiras para o atendimento às situações de violência, seja nas políticas de saúde, educação, segurança pública, assistência social, ONGs, e etc. (BRASIL, 2011a). Essa rede se fortaleceu mais ainda em 2006, com a promulgação da Lei

---

<sup>6</sup> Existe uma diferenciação entre rede de enfrentamento e rede de atendimento. A primeira é composta por agentes governamentais e não-governamentais formuladores, fiscalizadores e executores de políticas; organismos de políticas para as mulheres; ONGs feministas; movimento de mulheres; conselhos dos direitos das mulheres etc. A rede de atendimento, que faz parte da rede de enfrentamento, é mais restrita e específica, refere-se apenas aos serviços destinados à mulher em situação de violência se dividindo nas áreas de saúde, justiça, segurança pública e assistência social (BRASIL, 2011b).

## Maria da Penha<sup>7</sup>.

Os dados sobre os serviços de atendimento como casas abrigos e centro de referência constam no chamado “acervo histórico”<sup>8</sup>. Os dados do demonstrativo gerencial de execução do orçamento e dos convênios firmados são do período de 2003-2014. Não encontramos dados atuais sobre a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres. Os dados que dispomos é do documento de 2011, elaborado no governo Dilma, pela Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, intitulado “Rede de Enfrentamento à violência contra as mulheres”. O documento demonstra que, no período de 2003-2011, houve um aumento de 161,75% dos serviços especializados de atendimento às situações de violência.

**Tabela 1 – Serviços de Atendimento à Violência contra as Mulheres**

	Centros de Referência	Casas Abrigos	Defensorias Especializadas	Delegacias/Promotorias Especializadas	Juizado e Vara Adaptada	Promotoria Especializada/Núcleo de Gênero do Ministério Público
2003	36	43	4	248	0	0
2007	110	63	24	338	47	7
2011	187	72	57	470	94	48

**Fonte:** Elaboração das autoras. Dados retirados de: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>>.

<sup>7</sup> Antes da Lei Maria da Penha (LMP), o Brasil foi signatário de alguns tratados e convenções referente à eliminação da violência contra mulher. Todavia, por conta de seu não cumprimento e da denúncia realizada por Maria da Penha Fernandes, que necessitou recorrer às vias internacionais para que o autor da violência fosse punido, o Brasil é responsabilizado e em 2006, sanciona a Lei 11.340/2006, denominada em sua homenagem de Lei Maria da Penha (LMP). Os crimes de violência contra as mulheres eram tratados pela Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei 9.099/95), que responsabilizava o homem apenas por meio do pagamento de cestas básicas e trabalho voluntário, não gerando antecedentes criminais, abertura de inquérito policial e o cumprimento da pena privativa de liberdade. Com a LMP esse tipo de ação é proibido e a violência passa a ser compreendida como crime passível de punição por meio do cumprimento de pena.

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres>>.

A SPM também desenvolveu programas que fortaleceram a referida rede, a saber: Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça que tem por objetivo implantar uma cultura organizacional em empresas públicas e privadas, a fim de enfrentar as desigualdades de gênero no mundo do trabalho; o Ligue 180, que é a Central de Atendimento à Mulher em situação de violência e funciona todos os dias da semana em regime de 24 horas recebendo as denúncias de violência contra as mulheres; a Casa da Mulher Brasileira, que tem por objetivo oferecer em um único espaço os principais serviços que compõem a rede de enfrentamento a violência contra as mulheres como, atendimento de tiragem, acolhimento psicossocial, delegacia, juizado e ministério público.

A Casa da Mulher brasileira é uma das ações propostas pelo programa “Mulher, viver sem violência”, lançado em março de 2013 pela então presidente Dilma Rousseff. A primeira casa foi inaugurada em 2015, em Campo Grande (Mato Grosso do Sul). Depois foram inauguradas casas em Curitiba, São Paulo, Fortaleza, São Luis e Boa Vista. Contudo, a falta de repasse de recurso para o programa impossibilitou a ampliação das casas em todas as unidades federativas e mesmo a manutenção das existentes.

O atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos divulgou, em junho de 2020, que a Casa da Mulher brasileira terá um aumento de 61,2 milhões de reais e que será possível, até 2021, a construção de 21 unidades. A previsão é um aumento de 200% dos recursos. Segundo o ministério, esse recurso é fruto de uma articulação com o Congresso Nacional e que a liberação das emendas depende do ministério da economia<sup>9</sup>.

A notícia deixa claro que houve uma reformulação do projeto e a aposta em casas mais compactas. Uma casa estava orçada em 13 milhões de reais. Agora, a estimativa é de 823 mil reais. Ou seja, houve uma reconfiguração do projeto e uma diminuição de recursos para a construção das casas. A previsão de um aumento de 200% é, na verdade, uma reconfiguração do projeto com diminuição de recursos por casa. O ministério não deixa claro o que seria uma casa mais

---

<sup>9</sup> Informações completas em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/junho/orcamento-destinado-a-casa-da-mulher-brasileira-cresce-mais-de-200-em-2020>>”.

compacta e o que mudou na estrutura e na concepção do programa. Apenas afirma que houve mudanças. Isso expressa, como veremos no tópico a seguir, que desde 2015 ocorre, no Brasil, uma maior diminuição de recursos para as políticas para as mulheres e uma reorganização das estruturas institucionais. Em 2019, esta orientação é radicalizada no governo de Jair Messias Bolsonaro.

A SPM conta com o “Observatório Brasil Igualdade de Gênero” que visa produzir dados e indicadores sobre a desigualdade de gênero no Brasil e acompanhar a execução das políticas para as mulheres, apresentando relatórios, ações e estatísticas. No site<sup>10</sup> do observatório não encontramos dados atualizados dos últimos dois anos, por exemplo. Os relatórios de acompanhamento do II PNPM não estão mais disponíveis na página. A última ata da reunião do Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, data de 07 de outubro de 2010. Os dados da quantidade de organismos de políticas para as mulheres nos estados e nos municípios data de 2009. A parte de pesquisas e publicações sobre os dados nacionais do modo de vida da população brasileira, apresenta o último boletim de 2013, com dados sobre violência, políticas públicas e autonomia das mulheres<sup>11</sup>.

Um dos maiores desafios da SPM foi garantir recursos para a efetivação das políticas para as mulheres. Antes de 2003, inexistia, no Brasil, uma organização orçamentária e mecanismos institucionais de

---

<sup>10</sup> A casa da mulher brasileira faz parte do programa Mulher, viver sem violência, lançado em 13 de março de 2013, por meio do Decreto nº. 8.086, de 30 de agosto de 2013. Tinha por objetivo ampliar os serviços de enfrentamento às situações de violência. Para tal, propunha a articulação dos atendimentos de saúde, justiça, segurança pública, atendimento socioassistencial e promoção da autonomia financeira. A SPM coordenaria o programa e a implementação se daria em conjunto com o Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome e Ministério do Trabalho e Emprego. Nos anos de 2013-2014 18 unidades da federação assinaram o termo de adesão. Os principais eixos do programa englobam: implementação da Casa da Mulher Brasileira; ampliação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180; organização e humanização do atendimento às vítimas de violência sexual; implantação e Manutenção dos Centros de Atendimento às Mulheres nas regiões de fronteira seca; campanhas continuadas de conscientização; unidades Móveis para atendimento a mulheres em situação de violência no campo e na floresta. Mais informações em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/violencia/programa-mulher-viver-sem-violencia>>.

<sup>11</sup> As informações completas em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/publicacoes>>

políticas para as mulheres, contudo, como já afirmamos, a ampliação desses elementos ocorreu com limites e tensões. De acordo com Bohn (2010, p. 89),

Apesar dessa natureza do vínculo da SPM com a Presidência, a administração Lula tem provido a agência com uma contínua oferta de recursos financeiros no decorrer dos anos. O orçamento anual da SPM aumentou de R\$ 4 milhões em 2003 para R\$ 55 milhões em 2008. O montante inicialmente alocado à SPM em 2009 foi de R\$ 72 milhões – antes de a crise econômica forçar o governo federal (de acordo com os assessores do Presidente Lula) a cortar a distribuição de recursos aos ministérios e secretarias. Como porcentagem do orçamento anual do Gabinete da Presidência da República, os recursos da SPM cresceram de 1.14% em 2003 para 5.89 em 2009.

A Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB)<sup>12</sup>, publicou, em 2011, o documento “Políticas Públicas para a igualdade: balanço de 2003 a 2010 e os desafios do presente”, no qual analisa o conjunto de políticas no período de 2003-2010, a partir da Plataforma Política Feminista<sup>13</sup> que foi formulada e aprovada pelo movimento feminista no período das eleições para presidente da República.

As análises contidas no referido documento foram frutos da reflexão nos seminários nacionais “As Mulheres na Democratização da Gestão Pública”, ocorridos em 2009 e 2010, e nas duas reuniões do Comitê Político Nacional da AMB. A primeira em Belo Horizonte,

---

<sup>12</sup> A Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB- organização política não partidária) e o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea- organização não governamental brasileira) monitoraram as primeiras e principais ações do Estado no Brasil no que se refere ao enfrentamento às desigualdades de gênero/sexo. Os relatórios e as pesquisas da AMB e do CFEMEA analisam os principais direitos e as políticas para as mulheres brasileiras. A CFEMEA dedica-se a pesquisa e monitoramento do orçamento e financiamento das políticas para as mulheres no Brasil desde 1989.

<sup>13</sup> A Plataforma Política Feminista (PPF) foi aprovada na Conferência de Mulheres Brasileiras realizada em 2002, em Brasília, afirmando a importância e necessidade das políticas públicas afirmativas para a geração de renda e emprego, “a superação da pobreza e a garantia de bem-estar, bem como a interrupção das privatizações, a promoção da reforma fiscal, de debates e mecanismos para prestação de contas sobre a dívida pública e de transparência. A PPF aponta também para o caráter patriarcal, racista e elitista do Estado brasileiro reivindicando sua democratização e a promoção da justiça social” (AMB, 2011, p. 15).

em 2010, e a segunda em São Paulo, em 2011, além das problematizações e análises realizadas em 2011 no II Encontro Nacional da AMB (Enamb).

Conforme a AMB, nos dois mandatos de Lula, o Estado relacionou-se de maneira diferente com as mulheres, trazendo à tona um *locus* contraditório que exalava as velhas e novas maneiras de adjudicar o lugar das mulheres na política pública. Tivemos a execução de políticas com baixo custo que pouco ou nada avançaram na universalização dos direitos das mulheres, o que significa que não contribuíram efetivamente com a transformação de suas vidas. A AMB afirma que “[...] em nome das políticas para mulheres, setores conservadores promoveram um renascimento do ‘primeiro damismo’ e das políticas para as ‘mulheres carentes’, que supostamente apenas têm carências e nunca direitos” (AMB, 2011, p. 22). Em síntese:

[...] nos últimos oito anos, em especial após a I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (2004), as oportunidades para uma ação feminista na gestão pública cresceram de forma muito significativa: novos conselhos e organismos executivos foram instalados nos planos estadual e municipal por todo país e multiplicaram-se grupos de trabalho e iniciativas diversas em todos os níveis de governo. A institucionalização da proposta de “políticas para mulheres” levou mais mulheres a ocuparem espaços na gestão pública, seja pela via da participação em conselhos de direitos da mulher, seja na direção de organismos de políticas para mulheres instituídos no Poder Executivo, ou ainda atuando na disputa de orientação dessas políticas no momento das Conferências. O Estado, entretanto, moldado pela cultura política patriarcal e neoliberal assegurou a reprodução de velhas formas de fazer política, que coexistiram com novas, instituídas ao longo dos últimos 30 anos pela luta feminista (AMB, 2011, p. 21).

Em 2014, o Cfemea divulgou dados<sup>14</sup> que mostravam como a baixa execução orçamentária das políticas para as mulheres atrasam

---

<sup>14</sup> Matéria completa em: < <https://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea/410-numero-176-outubro-de-2014/4497-execucao-das-politicas-publicas-ainda-e-insuficiente-para-garantia-de-direitos>>.

os resultados práticos. Mesmo com o aumento de recursos entre 2002-2013, na prática os resultados não garantem a redução das desigualdades, a independência financeira, o enfrentamento efetivo e amplo do fenômeno da violência contra as mulheres.

Um avanço apontado pelo Cfemea (2014) refere-se à inserção das categorias mulher, gênero, raça e negro nos últimos Planos Plurianuais (PPA). Por exemplo, no PPA de 2000-2003 mulher aparece 18 vezes, já as palavras gênero, racial e negro, nenhuma vez. No PPA de 2004-2007 mulher é citada 49 vezes, gênero 16, raça 6 e negro 7. No documento de 2008-2011, mulher aparece 51 vezes, gênero 39, raça 16 e negro 12. Já no PPA de 2012-2015, mulher é citada 305 vezes, gênero 66, raça 53 e negro 53.

No PPA de 2004-2007, para o programa de Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres, foram previstas ações de apoio as casas de acolhimento, serviços especializados de atendimento, a atuação das Delegacias Especializadas e a capacitação das (os) profissionais. Foi previsto 31 milhões de reais para a execução deste programa, contudo apenas 28,80% desse total foi pago.

Em 2011, no programa “[...] Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres que dispõe de dotação autorizada de R\$ 82,1 milhões, empenhou apenas R\$ 7,6 milhões, ou seja, R\$ 9,25%” (VIEIRA; CABRAL, 2011, p. 19). De acordo com o Cfemea (2014), ao comparar o Projeto de Lei Orçamentária para 2012 e o de 2011, houve uma redução de 31,3% dos recursos para a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e, de 67% para a Secretaria de Promoção de Políticas para a Igualdade Racial (SEPIR). Em síntese:

Segundo a análise do CFEMEA, o orçamento previsto é de R\$ 62.674.625,00, valor este que significa uma retirada de metade dos recursos autorizados em 2011 para os programas de Enfrentamento à Violência e de Direitos das Mulheres que, juntos, em 2011 têm verba autorizada na LOA de R\$ 118.537.142,00. Outro dado que chama a atenção é que dos recursos direcionados à Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), 77% estão previstos para despesas correntes, ou seja cerca de R\$ 48 milhões, e apenas R\$ 14 milhões para investimentos. Praticamente a metade do orçamento da Secretaria

ria de Políticas para as Mulheres está contingenciado. A análise do CFEMEA aponta que até o dia 26 de Outubro de 2011 menos da metade (47%) dos recursos estavam empenhados e apenas 19% liquidados no programa de Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres (CFEMEA, 2011, p. 03-04).

Em 2013, foram previstos R\$ 720,4 milhões, empenhados R\$ 312 milhões (43,3%), liquidados R\$ 91 milhões e pagos apenas R\$ 86,7 milhões (12%), “ou seja: os recursos alocados são minguados, o desempenho da execução orçamentária é crítico e ainda parte significativa é transferida para ser executada nos próximos exercícios” (CFEMEA, 2014, p.09).

O Cfemea deixa claro que o trabalho de monitoramento das políticas para as mulheres que desenvolve no Brasil acompanha a dotação inicial, a autorização dos gastos, o empenho, a liquidação e o efetivo pagamento. Ou seja, todo o percurso que envolve o orçamento das políticas para as mulheres. A partir do monitoramento do orçamento, o centro identificou dois problemas básicos, a saber: 1) a baixa execução dos gastos com algumas ações; 2) o adiamento de volumes maiores de pagamento para o ano seguinte.

Além dessa questão orçamentária, o Cfemea também aponta que as falhas nas articulações entre governo federal, estados e municípios, a capacitação das (os) servidores que atuam nas políticas e/ou serviços desequipados, impactam negativamente no desenvolvimento das ações. Nesta análise, o Cfemea apresenta aspectos de três ações desenvolvidas nos anos de 2012 e 2013, são elas: a ampliação de vagas e construção de creches; a diminuição da mortalidade materna; o enfrentamento à violência contra as mulheres.

Em relação ao primeiro ponto, a matéria relembra que em 2012 o governo federal lançou o “Programa Brasil Carinhoso”, com o objetivo de transferir recursos para subsidiar o desenvolvimento da educação infantil. Uma das incitavas foi a antecipação de repasse para as unidades de educação infantil, a fim de aumentar o número de vagas. Contudo, a ação esbarrou nos limites orçamentários. Em 2012, foi autorizado R\$ 265,7 milhões, só foram pagos R\$ 2,1 milhões. Em 2013, foi autorizado R\$ 333,3 milhões e pagos 6,2%. A pre-



visão, em 2013, era atender 2,5 mil escolas. Foram atendidas 282 escolas. No caso de novas creches, em 2013, estava previsto R\$ 2 bilhões, só foram pagos R\$ 220,3 milhões, o equivalente a 11,1% do previsto. (CFEMEA, 2014).

No que se refere aos recursos destinados a diminuição da mortalidade materna, em 2013 estava previsto R\$ 957,4 milhões, dos quais 73,9% foi pago. Porém, os recursos destinados a estruturação da rede para o atendimento dessa demanda não obtiveram nenhum pagamento. Para o enfrentamento à violência, em 2013, foi previsto R\$ 720,4 milhões e pagos apenas R\$ 86,7 milhões (12%). Em 2014, foram pagos R\$ 43,3 milhões como restos a pagar desse recurso de 2013 (CFEMEA, 2014).

No Brasil, no período de 2003 a 2015, tivemos uma ampliação e um fortalecimento das políticas para as mulheres. Apesar das políticas para as mulheres serem ainda marcadas por baixa execução orçamentária, despreparo dos serviços e ausência de articulação federativa e intersetorial, a magnitude na qual o orçamento da SPM cresceu neste período possibilitou um aumento significativo do gasto efetivo com as políticas para as mulheres. Houve um avanço considerável de serviços e de programas que impactaram as condições de vida das mulheres, principalmente as mais pobres. Pautava-se a possibilidade da construção de um Sistema de Políticas para as Mulheres, equivalente ao Sistema Único de Saúde e/ou Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Tanto que isso foi deliberado na 4ª Conferência Nacional de Políticas para as mulheres em 2016. Contudo, na prática verificamos um movimento contrário ao aprofundamento da ampliação.

Em 2015, no segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, na perspectiva do ajuste fiscal, muda-se a lógica da SPM, que deixou o *status* de ministério e foi inserida no então criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH), que, também, incorporou as secretarias de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, de Direitos Humanos e a Secretaria Nacional de Juventude.

O movimento de juntar todas essas demandas sociais, que somam as diversas opressões de gênero e raça/etnia, foi uma forma de limitar espaço institucional e os recursos. A formação econômico-

social brasileira ao ser estruturada pelo patriarcado e pelo racismo, promove segregação e discriminação de gênero e racial, o que impõe condições de vida e trabalho desiguais e violentas para as mulheres e a população negra. Isso requer um enfrentamento aprofundado das opressões e a criação de mecanismos institucionais que abarquem essa complexidade.

## As políticas para as mulheres no Brasil entre 2016 a 2020

No período de 2016-2020 as políticas para as mulheres sofreram profundas mudanças em dois aspectos: orçamentário e institucional. Em termos orçamentários, houve um brutal corte no orçamento da SPM, como mostra a tabela 2 a seguir. Em termos gerais, neste período, o orçamento para as políticas para as mulheres foi reduzido de R\$ 119 milhões para R\$ 5,3 milhões.

**Tabela 2:** Orçamento destinado à Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SPM), à Casa da Mulher Brasileira e ao Atendimento às mulheres em situação de violência. Em Milhões de Reais.

	SPM		Casa da Mulher Brasileira		Atendimento às mulheres em situação de violência	
	Empenhados	Pagos	Empenhados	Pagos	Empenhados	Pagos
<b>2015</b>	130	119	50	27	42,6	34,7
<b>2016</b>	90	96	1,1	16,1	22,1	20,8
<b>2017</b>	12,1	12,1	1,4	0	4,6	18,4
<b>2018</b>	46	36,6	1,3	1,3	0	3,1
<b>2019</b>	7,6	5,3	19,2	0	0	0,2

**Fonte:** Elaboração das autoras. Dados do Estado de São Paulo: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,governo-zera-repasses-a-programa-de-combate-a-violencia-contra-a-mulher,70003184035>>

No aspecto institucional, em 2016, o governo Michel Temer propõe uma outra organização da Presidência da República e dos Ministérios por meio da medida provisória nº 726 de 12 de maio de

2016<sup>15</sup>. Nesta, o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos foi extinto e suas secretarias transferidas para o então criado Ministério da Justiça e Cidadania, como no caso da SPM e da SEPPIR.

Em 01 de janeiro de 2019, já no governo Bolsonaro, a medida provisória nº 870<sup>16</sup>, que estabelece a organização da Presidência da República e dos Ministérios, cria o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. O ministério trata das políticas destinadas à mulher, à família, as crianças e adolescentes, à juventude, ao idoso, a pessoa com deficiência, à população negra, as minorias étnicas e sociais e a população indígena.

Os programas do período anterior destinados ao enfrentamento à violência, à autonomia financeira das mulheres, aos direitos reprodutivos, à saúde da mulher, cederam espaço a outros programas e projetos que vão de encontro com as pautas feministas que foram centrais e nortearam as políticas para as mulheres no Brasil.

O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos criou a Secretaria Nacional da Família (SNF), com o objetivo de promover o “equilíbrio” entre família e trabalho por meio de uma abordagem familista. Na página do ministério, a apresentação da secretaria afirma que foi criada em 2019 com o objetivo de “promover a projeção social e econômica da família”, bem como o que denomina de equilíbrio entre família e trabalho. A secretaria possui três diretorias, a saber: Diretoria de Formação, Desenvolvimento e Fortalecimento da Família; Diretoria de Equilíbrio Trabalho-Família; e Diretoria de Desafios Sociais no Âmbito Familiar<sup>17</sup>.

Foi criado, também, o “Observatório Nacional da Família” que tem por objetivo elaborar conhecimentos sobre a família. Contudo, o ministério não menciona a partir de qual perspectiva teórica preten-

---

<sup>15</sup> Informações completas disponíveis em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm)>

<sup>16</sup> Disponível em: <[<sup>17</sup> Informações em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/familia/institucional>>.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%A9RIA%20N%C2%BA%20870%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20JANEIRO%20DE%202019&text=Estabelece%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20b%C3%A1sica%20dos,da%20Rep%C3%ABlica%20e%20dos%20Minist%C3%A9rios.></a>></p></div><div data-bbox=)

de produzir tais conhecimentos. Isto é fundamental, pois família é objeto de análise das Ciências Sociais e da Antropologia que a desnaturalizou e a desmistificou. Os estudos<sup>18</sup> mostram que a família é uma instituição conflituosa e complexa, permeada por relações de poder e dominação<sup>19</sup>, um espaço onde as relações patriarcais de gênero são estruturantes. Em uma perspectiva sociológica e antropológica, família está longe de ser um espaço único, homogêneo, harmonioso.

Uma das ações da SNF é o “Selo Empresa Amiga da Família” que tem por objetivo fomentar “práticas organizacionais familiarmente responsáveis” que possibilite o equilíbrio trabalho – família. A secretaria conta também com o “Programa Município Amigo da Família” que visa incentivar que os municípios brasileiros promovam políticas públicas com o foco na família. O objetivo é o fortalecimento dos vínculos conjugais e intergeracionais. Para aderir ao programa o município precisa comprovar que tem ações, políticas e serviços de valorização da família.

Outra ação da SNF, seria uma capacitação para os municípios chamada “Famílias fortes”. A capacitação ocorre em dez encontros por meio de facilitadores (equipe de três a cinco profissionais prefe-

---

<sup>18</sup> Para sinalizar uma definição, temos que família se define como: “[...] um conjunto de pessoas, não uma soma de indivíduos, [...] conjunto vivo, “contraditório e cambiante de pessoas com sua própria individualidade e personalidade. A sexualidade, a reprodução, a socialização são esferas potencialmente geradoras tanto de relações prazerosas como conflituosas. A divisão interna dos papéis pode ser expressão de importantes relações de dominação e submissão, na medida em que configura uma distribuição de privilégios, direitos e deveres dentro do grupo. Não há completa harmonia e unidade interna na família. Esta é o seio de lutas pela individualização de seus membros, que entram em conflito com os esforços do grupo para manter a unidade coletiva [...] é na vida familiar também que surge novas ideias, hábitos elementos através dos quais os membros do grupo questionam a ideologia dominante [...] é um espaço possível de mudanças” (BRUSCHINI, 2009, p. 85).

<sup>19</sup> Entre os anos de 2018 a 2019, 11% das denúncias registradas pelo Disque 100, são de crianças e/ou adolescentes vítimas de violência sexual, em que 82% são meninas, 73% dos abusos acontecem na casa da vítima ou do agressor, 40% são pais e padrastos e 46% das vítimas são adolescentes. Em nível mundial, uma pesquisa realizada no ano de 2017, em 28 países pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), aponta que 90% das adolescentes vítimas disseram que o autor da primeira violação era alguém próximo ou conhecido. Ver mais em: 1) **Familiar Face: Violence in the lives of children and adolescents**. Disponível em: <https://www.unicef.org/publications/files/Violenceinthelivesofchildrenandadolescents.pdf>. 2) **Relatório Disque 100 2019**. Disponível em: [https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publico/mmfdh/disque\\_100\\_relatorio\\_mmfdh2019.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publico/mmfdh/disque_100_relatorio_mmfdh2019.pdf).

rencialmente da saúde, educação ou assistência social). O ministério da família disponibilizaria manuais, cartazes e vídeos.

De acordo com a página do ministério<sup>20</sup>, “Famílias fortes” seria uma metodologia que foca nas famílias compostas por filhos de 10 a 14 anos e tem por objetivos promover o bem-estar dos membros familiares, fortalecer os processos de proteção e resiliência familiar, a fim de “reduzir os riscos relacionados a comportamentos problemáticos”. Não existe uma definição e uma caracterização do que seria um comportamento problemático. A capacitação seria da seguinte maneira:

Na primeira hora de cada encontro os pais e responsáveis se reúnem em uma sala e os filhos de 10 a 14 anos em outra. Os pais são ensinados a esclarecer as expectativas com base nas normas de desenvolvimento de crianças e adolescentes, a usar práticas disciplinares apropriadas, a gerenciar emoções fortes em relação aos filhos e a se comunicar de maneira eficaz. Já os filhos aprendem habilidades para interação pessoal e social, como, ter metas que deem sentido à vida, seguir regras, reconhecer as dificuldades e qualidades dos pais, lidar com a pressão dos amigos, saber identificar modelos positivos e ajudar os outros. Na segunda hora, pais e filhos se reúnem numa mesma sala onde praticam as habilidades que aprenderam independentemente, trabalham na resolução e comunicação de conflitos e se envolvem em atividades para aumentar a coesão familiar e o envolvimento positivo dos filhos na família<sup>21</sup>.

O ministério também conta com o projeto “Mães Unidas”<sup>22</sup>, que visa o apoio relacional às gestantes e as mães de crianças até dois anos de idade por meio de uma rede de voluntárias que promovam o fortalecimento dos vínculos familiares. O projeto é uma das ações da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres e prevê cursos de capacitação para as voluntárias, formação da rede de mães

<sup>20</sup> Disponível em:< <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/familia/familias-fortes>>.

<sup>21</sup> Disponível em:< <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/familia/familias-fortes>>.

<sup>22</sup> Disponível em;< <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/maes-unidas>>.

voluntárias, rodas de conversas, e-book com informações para as gestantes, oferta da “caixa do bebê”, que seria um enxoval com fraldas, roupas e material de higiene. Vale ressaltar que a política de assistência social prevê os benefícios eventuais, na perspectiva do direito e não fruto de um trabalho voluntário. Os kits para bebês são entregues pelos municípios como parte dos benefícios eventuais previstos pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)<sup>23</sup>.

Os critérios para ser voluntária do projeto “Mães Unidas” são: ser mãe (biológica ou adotiva); ter no mínimo 18 anos; ter ensino fundamental completo; ter sido aprovada no curso de “Capacitação de Voluntárias”; assinar o termo de adesão do projeto.

Com o Ministério da Família, o foco das políticas para as mulheres no Brasil são a maternidade, a conjugalidade, a naturalização das relações de gênero e familiares. A orientação dada ao trabalho com famílias evidencia o desmonte dos eixos dos I e II Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres que tocavam nas questões da sexualidade, dos direitos reprodutivos, do racismo, das expressões da violência, do trabalho doméstico, das diferenças salariais, da autonomia financeira.

O problema não é focar na família, mas fazer isso em detrimento das conquistas anteriores e sob uma perspectiva antifeminista e conservadora. Esta análise poderia ser contraposta mostrando que o Ministério da Família também foca em outras ações, como no caso da violência contra as mulheres. Contudo, os dados orçamentários mostram que não há investimento satisfatório para tal política, que houve uma redução drástica dos recursos e que as campanhas do ministério estão voltadas para as ações do voluntariado e do equilíbrio familiar. O Ministério da Família, no ano de 2019, foi o que menos recebeu recurso. De um empenho de R\$ 500 milhões, foram pagos somente R\$ 240 milhões.

Além disso, as conquistas das mulheres por serem frutos de luta e reivindicação, e por terem produzido impactos na sociedade de forma geral, produzem empecilhos para seu desmonte total. Os investimentos nas políticas para as mulheres 2003-2015, mesmo diante

<sup>23</sup> Política Nacional de Assistência Social: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>. E Lei Orgânica da Assistência Social: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1)>.

dos limites, produzem impactos sociais que dificultam seu desmonte total. Obviamente que caso as ações de desmonte e descaracterização das políticas para as mulheres sejam mantidas, aprofundadas e desenvolvidas a longo prazo, eliminaremos as conquistas dos últimos anos.

Dessa maneira, a estratégia é aprofundar o não investimento nas políticas para as mulheres, modificar profundamente sua orientação teórica e política, diluir e fragilizar ao máximo as ações e reorientar o ordenamento institucional que materializava os programas, projetos e ações.

Em relação aos recursos do Ministério da Família, a matéria do Estadão citada no início deste tópico também traz trechos de uma entrevista com a atual Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (Damares Regina Alves), na qual afirma que a atual organização orçamentária se explica pelo fato de a pasta não ser finalística, mas sim de articulação, e por isso depende da destinação de emendas parlamentares e da parceria público-privado.

A matéria do Estadão citada na tabela 2 também apresenta dados da auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) que atesta a deficiência orçamentária das políticas para as mulheres. Entre 2015-2018, afirma o TCU, a SPM teve uma redução de dotação orçamentária de 80%. Diante disso, consideramos que o período de 2016-2020 é marcado por um desmonte orçamentário e institucional aprofundado das políticas para as mulheres e pelo aprofundamento do caráter racista e patriarcal do Estado no Brasil.

## **Considerações Finais**

As políticas sociais são frutos da luta e resistência da classe trabalhadora. As políticas sociais são “[...] centrais na agenda de luta dos trabalhadores e no cotidiano de suas vidas, quando conseguem garantir ganhos para os trabalhadores e impor limites aos ganhos do capital” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.38). Isto não significa renunciar à luta ampla e geral de superação do capitalismo.

O objetivo da nossa análise foi buscar compreender a evolução das políticas para as mulheres no Brasil e quais suas possibilida-

des de impactos nas suas condições de vida e trabalho. Podemos observar que: i) entre 2003-2015 tivemos um aumento de investimento e recursos para as políticas para as mulheres. Por mais que estejam atravessados por inúmeros limites, antes de 2003 não tínhamos, no Brasil, uma Política Nacional para as Mulheres e Planos Nacionais de políticas para as mulheres com recursos disponíveis para sua execução; ii) as políticas para as mulheres entre 2003-2015 contaram com um ordenamento institucional, com legislações, normativas, planos e projetos que visavam atender as demandas históricas do movimento feministas, contando com um organismo central no âmbito do executivo, a SPM, e com ações regionalizadas e municipalizadas; iii) no período de 2016-2020 as políticas para as mulheres são marcadas por um desmonte drástico em seu orçamento e ordenamento institucional; iv) a partir de 2019, o foco das políticas para as mulheres é o desenvolvimento de ações voltadas para as famílias e o abandono dos eixos propostos pelos I e II PNM.

Diante disso, consideramos que o Brasil após 2016 sofre uma guinada conservadora que se aprofunda com a eleição de Bolsonaro para a presidência e impõe uma agenda de desmonte maior de direitos e de investimentos. Isso demonstra que as políticas sociais não devem depender de governos específicos, àqueles mais simpáticos aos direitos da classe trabalhadora, deve ser uma política de Estado, com orçamento próprio e um ordenamento institucional que possibilite o planejamento, monitoramento e execução das ações.

No capitalismo, o Estado é um dos principais agentes que garante o processo de produção e reprodução deste modo de produção. Dessa forma, é necessário acessarmos as possibilidades de lutas e os espaços de contradições e disputas para obrigarmos ao Estado a gastar com os direitos da classe trabalhadora. O Estado pode e deve gastar com aqueles que sofrem com o sistema de dominação-exploração imposto pelo capital, particularmente com as relações de gênero patriarcais e racistas.



## Referências

- ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS (AMB). **Políticas públicas para igualdade: balanço de 2003 a 2010 e desafios do presente**. Secretária Executiva da AMB, Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense, Brasília, CFEMEA, 2011.
- BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- BOHN, S. R. Feminismo estatal sob a presidência lula: o caso da secretaria de políticas para as mulheres. In: **Revista Debates**, Porto Alegre, v.4, n.2, p. 81-106, jul.-dez. 2010. 88.
- BRUSCHINI, C. Teoria Crítica da Família. In: **Infância e violência: fronteiras do conhecimento**. AZEVEDO, M.A.; GUERRA, V. N. A. (org). 5ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento a Violência contra a Mulher**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2011a.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2011b.
- COLLIS, Patricia Hill. **Pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento**. São Paulo: Boitempo, 2019.
- CFEMEA. PPA 2012-2015 avanços e retrocessos nas desigualdades vividas pelas mulheres. In: **Jornal Fêmea**. Brasília, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Execução das políticas públicas ainda é insuficiente para garantia de direitos**. 2014. Disponível em: <<https://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea/410-numero-176-outubro-de-2014/4497-execucao-das-politicas-publicas-ainda-e-insuficiente-para-garantia-de-direitos>>. Acesso em: 03 de agost. de 2020.

IPEA. **Mulheres e trabalho: breve análise do período 2004-2014.**

Ipea, 2016. Disponível em:

<[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6524/1/Nota\\_n24\\_Mulheres\\_trabalho.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6524/1/Nota_n24_Mulheres_trabalho.pdf)>. Acesso em: 20 de set. 2017.

MOTTA, F; CAMPOS, B. L. Estado de bem-estar social e políticas públicas para mulheres nos países nórdicos e na América Latina: Da sociedade civil à institucionalização. **Sex., Salud Soc.** (Rio J.) no.33 Rio de Janeiro set./dez. 2019

OSTERNE, M. d. S. F. **Violência nas relações de gênero e cidadania feminina.** Fortaleza: EdUECE, 2008.

PATEMAN, C. **O contrato sexual.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

RIBAS, M. F. **Mecanismos institucionais para o avanço da mulher.** 2019. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/190215\\_tema\\_h\\_mecanismos\\_institucionais\\_para\\_o\\_avanco\\_da\\_mulher.pdf](https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/190215_tema_h_mecanismos_institucionais_para_o_avanco_da_mulher.pdf)> Acesso em 03 agost. 2020.

SAFFIOTI, H.I.B. **A mulher sob o modo de produção capitalista.** Contexto, 1976.

\_\_\_\_\_. **Já se mete a colher em briga de marido e mulher.** São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 1999.

\_\_\_\_\_. **Gênero, patriarcado, violência.** 2. ed. São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2015.

VIEIRA, C; CABRAL, G. **Igualdade para ter fundamento tem que garantir orçamento.** Centro Feminista de Estudos e Assessoria: Brasília, 2011.

## **Sobre as autoras**

**Renata Gomes da Costa** - Professora Adjunta na Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (ESS/Unirio). Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (Uece). Tem mestrado em Serviço Social, Trabalho e Questão Social pela Universidade Estadual do Ceará (Uece). É doutora em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisado-

ra cadastrada no CNPq no Grupo 'Serviço Social e Direitos' da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Fundamentos do Serviço Social, atua principalmente nos seguintes temas: trabalho da/o assistente social; divisão sexual e racial do trabalho; patriarcado; racismo; e violência contra a mulher.

E-mail: [renata.costa@unirio.br](mailto:renata.costa@unirio.br)

**Monique Soares Vieira** - Professora Adjunta II do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa. Mestre (2013) e Doutora (2015) em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Pós-Graduada em Impactos da Violência na Saúde pela Fundação Oswaldo Cruz (2012). Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Pampa (2010). Pesquisadora nos seguintes grupos: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Ética, Violência e Direitos Humanos (NEPEVEDH/PUCRS), Grupo de Estudos e Pesquisa em Educação, Direitos Humanos e Fronteira, Laboratório de Políticas Públicas e Território Fronteiriços e Grupo de pesquisa em Políticas sociais, questão social e relações de exploração/opressão. Foco de estudo: expressões contemporâneas da violência, desigualdades, criminalização da pobreza, criança, adolescente e famílias.

E-mail: [moniquevieira@unipampa.edu.br](mailto:moniquevieira@unipampa.edu.br)