

## IGUALDADE DE GÊNERO

### 1 APRESENTAÇÃO

O ano de 2012, foco de análise desta edição, marca os primeiros dez anos de existência da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), da Presidência da República. Criada com o objetivo de fomentar a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas governamentais, a SPM colecionou, ao longo deste período, importantes conquistas, como a aprovação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), o lançamento de três edições do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e a recente promulgação da Emenda Constitucional nº 72/2013, que tratou de ampliar os direitos trabalhistas das trabalhadoras domésticas.

Os desafios, contudo, são ainda de grande magnitude. Para além da imprescindível transformação cultural que se faz necessária para a promoção da igualdade de gênero – com a desconstrução de valores sexistas, misóginos, homofóbicos e racistas –, as condições de inserção das mulheres na sociedade ainda carecem de ações públicas mais efetivas para que possam de fato ser transformadas. O fenômeno da violência contra as mulheres, expressão mais extrema dos valores patriarcais, ainda vitima milhares de brasileiras a cada ano. A despeito da existência de uma avançada legislação para proteger as mulheres, são rotineiros os casos de agressão (física, sexual, psicológica, moral, entre outras) e mesmo os de assassinato de mulheres, provocados por parceiros ou ex-parceiros. A participação feminina no mercado de trabalho ainda se dá em condições flagrantemente piores que as verificadas para a população masculina, seja quando se observam os dados de inatividade ou desemprego, seja nos dados de áreas de ocupação, presença em postos de comando ou remuneração. Especial atenção merece a questão do trabalho doméstico, que em sua vertente remunerada ainda se apresenta como uma importante opção de ocupação, empregando quase 7 milhões de mulheres em condições precárias e de muita exploração. O trabalho doméstico não remunerado, por seu turno, segue sendo pouco compartilhado no interior das famílias e entre estas e o Estado, configurando-se como uma responsabilidade basicamente feminina e, com isso, impondo uma série de limites à presença das mulheres em outras esferas da vida pública.

Este capítulo procurou abordar essas importantes questões e seus desdobramentos no campo governamental. Inicialmente, a seção *Fatos relevantes* dedica-se a analisar o tema da violência sexual ao longo dos anos de 2012 e 2013, destacando

casos emblemáticos amplamente divulgados na mídia nacional e as conclusões da Comissão Mista de Inquérito sobre Violência contra as Mulheres, instituída no Congresso Nacional. Em seguida, destacam-se a aprovação da Emenda Constitucional nº 72/2013 – até então conhecida como Proposta de Emenda à Constituição (PEC) das domésticas – e os imbróglios ainda existentes no campo da sua regulamentação. Por fim, o lançamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015, seus avanços e retrocessos configuram-se em objeto de análise desta seção.

Na sequência, a seção de *Acompanhamento da política e dos programas* trata de apresentar os principais acontecimentos no campo das políticas de gênero e/ou para as mulheres, conferindo-se especial destaque ao lançamento do Programa Mulher, Viver sem Violência, em maio de 2013. Finalmente, na seção *Tema em destaque*, aborda-se a trajetória histórica de inserção das mulheres no mundo do trabalho, a partir de uma perspectiva plural, que tratou de olhar as mulheres em sua diversidade étnico-racial e de classe, e que buscou compreender como este processo desembocou no atual cenário de desigualdades, evidenciado por um conjunto selecionado de indicadores sociais.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 Casos emblemáticos de violência contra as mulheres e trabalho da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre o tema no Congresso Nacional

Entre 2012 e 2013, os casos de violência sexual – e principalmente de estupro – ganharam especial destaque na mídia e nos discursos governamentais no Brasil. Em primeiro lugar, teve grande exposição o episódio ocorrido em 16 de agosto de 2012 de estupro de duas adolescentes na cidade baiana de Ruy Barbosa, cometidos supostamente por jovens integrantes de uma banda musical e que repercutiu fortemente nos meios de comunicação. Após um show na cidade, as adolescentes teriam ido até o ônibus da banda para tirar fotos e recolher autógrafos dos integrantes, momento no qual alegam ter sofrido violência sexual por parte destes. Nove deles e mais um policial militar, que fazia a segurança do grupo, foram indiciados por estupro e formação de quadrilha. De acordo com informações da polícia divulgadas na imprensa, dois dos jovens alegam que tiveram relações sexuais consensuais com as vítimas, enquanto os demais negam qualquer envolvimento. Análise das roupas das vítimas, porém, revelou que material genético de seis dos dez envolvidos foi encontrado, constituindo-se em mais um forte indício do envolvimento dos músicos no caso de abuso sexual.

O processo contra os jovens foi instaurado após denúncia do Ministério Público da Bahia, entretanto ainda não foi concluído. O caso dividiu opiniões por todo o país em torno dos limites e condições do que seria considerado um ato

de estupro e, novamente, da questão da culpabilidade das vítimas pela violência. Tal como destaca a promotora responsável pelo caso, “No caso New Hit, como em quase todos os casos em que se apura violência sexual contra a mulher, foram ‘julgados’, concomitantemente, os réus e as duas adolescentes. Ao final, serão sopesados, além do fato criminoso – o estupro em si –, as condutas das adolescentes e dos réus” (Ministério..., 2013). Neste contexto, enquanto as adolescentes passaram a sofrer ameaças de fãs e familiares dos membros da banda e foram encaminhadas ao Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), os jovens músicos seguiram fazendo seus shows, em liberdade.<sup>1</sup> Cabe destacar que a intensa mobilização do movimento feminista tem sido decisiva neste contexto. Atuantes desde o início dos fatos, milhares de mulheres em todo o país têm pressionado o Poder Judiciário para a prisão e condenação dos acusados, realizando manifestações a cada audiência de julgamento e protestos contra a realização de shows da banda, que acabou sendo extinta pelo empresário em setembro de 2013.

Em 2013, ganharam destaque, ainda, dois casos de estupro ocorridos na cidade do Rio de Janeiro. O primeiro, em 30 de março, vitimou uma turista norte-americana e gerou mobilizações internacionais. A violação da jovem por três homens ocorreu durante um assalto a ela e seu namorado – um jovem francês –, dentro de uma van de transporte público. O crime aconteceu na zona sul do Rio de Janeiro.<sup>2</sup> No mês seguinte, na praia do Leblon, também região nobre da cidade, ocorreu o estupro de uma jovem de 14 anos, moradora do Morro do Vidigal. A adolescente foi estuprada durante o dia, no momento em que voltava para casa acompanhada de uma amiga.

Dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP) mostram que em março de 2013 foram notificados 497 casos de estupro no estado (3,02 por 100 mil habitantes).<sup>3</sup> É evidente que casos de violência sexual<sup>4</sup> não constituem uma realidade particular da cidade do Rio de Janeiro, reproduzindo-se por todo o território nacional. Em finais de 2013, o Fórum de Segurança Pública divulgou a sétima edição do seu Anuário Brasileiro de Segurança Pública, no qual apontou que, pela primeira vez, a incidência de estupro no país ultrapassou a de

1. Após passarem 38 dias presos logo após o acontecido, os jovens respondem ao processo em liberdade.

2. Os três homens suspeitos de estuprar a turista norte-americana foram condenados, em agosto de 2013, pela justiça do Rio de Janeiro. Dois deles receberam pena de mais de 49 anos por estupro, roubo e extorsão; e o terceiro, 21 anos por estupro e extorsão.

3. Conforme banco de dados da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://goo.gl/JcfWgm>>. Acesso em: dez. 2013.

4. A violência sexual é definida pela Lei Maria da Penha no inciso III do Artigo 7º como “qualquer conduta que a constranja [a mulher] a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos” (Brasil, 2006).

homicídios. Em 2012, enquanto os homicídios dolosos atingiram 24,3 pessoas a cada 100 mil habitantes, os estupros chegaram ao patamar de 26,3 ocorrências para 100 mil habitantes (FBSP, 2013, p. 12 e 21). Isto equivale a um total de 50.617 estupros registrados no país ao longo do ano, representando um aumento de cerca de 20% em relação ao ano anterior. Se, por um lado, sabe-se que este aumento pode estar fortemente relacionado à melhora do registro da informação e ao aumento das denúncias (em função da expansão das políticas públicas), por outro, sabe-se também que este é um número subestimado. E é subestimado não apenas pelo medo ou vergonha, que afastam as mulheres (ou homens, ainda que em proporção infinitamente menor) das instituições policiais,<sup>5</sup> mas também pela ineficiência da ação do Estado, que não oferece equipamentos de segurança pública a toda a população e que, mesmo quando o faz, muitas vezes não capacita seus/suas servidores/as para que atendam às mulheres de forma adequada, sem qualquer tipo de julgamento moral. A ideia de que as mulheres provocam os estupros – por andarem com roupas provocantes, em lugares escuros ou isolados, entre outras “justificativas” – é ainda muito presente na sociedade e, como não poderia ser diferente, nas instituições do Estado. Pesquisa conduzida pelo Ipea em 2012 mostrou que cerca de um terço da população brasileira ainda concorda com a culpa concorrente da mulher em casos de estupro, por usar roupa “provocante”. Outros 12% não discordam, nem concordam com a afirmação (Lopez e Sá e Silva, 2012). Esta é, portanto, uma questão ainda fortemente presente no corpo social, produzindo assim um desestímulo à denúncia dos casos.

Infelizmente a violência contra as mulheres assume formas variadas que em muito ultrapassam a violência sexual e se evidenciam enquanto violência física, patrimonial, moral, psicológica, institucional, entre outras formas. Para além daquelas que deixam marcas ou rastros que podem constituir-se como provas em processos judiciais, ainda há as violências consideradas “silenciosas”, em grande parte naturalizadas e compreendidas socialmente como formas aceitáveis de estabelecer relações sociais, e que permeiam, assim, o cotidiano de muitas brasileiras de forma velada.

Em suas expressões extremas, combinadas ou agindo de forma isolada, as violências podem conduzir as mulheres ao óbito. Caso emblemático e cujo julgamento finalizou-se no primeiro semestre de 2013 foi o homicídio de Eliza Samúdio.<sup>6</sup> A modelo desapareceu em 2010, alguns meses após prestar queixa contra o então goleiro Bruno Fernandes de Souza, que a teria mantido em cárcere privado, a obrigado a tomar substâncias abortivas e a espancado tão logo soube que a jovem esperava um filho seu. Durante o processo, recorreu-se várias vezes à trajetória

---

5. Muitas mulheres, apesar de conseguirem provas concretas de que foram vítimas de violência sexual, muitas vezes, não denunciam os/as agressores/as por diferentes motivos, como a vergonha do ocorrido, o medo da avaliação que será feita delas e até mesmo por se sentirem culpadas pelo fato.

6. Para mais informações sobre esse caso, consultar Ipea (2011).

de vida e conduta desta mulher, publicizando-as como forma de justificar a fria violência da qual foi vítima. Para a justiça, Eliza foi mantida em cárcere privado e depois assassinada. Embora seu corpo não tenha sido encontrado, as investigações levaram à condenação de Bruno a 22 anos e três meses de prisão. Outros supostos partícipes também foram condenados, e ainda há processos em tramitação.

É importante mencionar que a magnitude da violência doméstica e a insuficiência das políticas públicas para seu enfrentamento levaram o Congresso Nacional a instituir, em fevereiro de 2012, uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a temática (CPMIVCM). Com relatório aprovado em 4 de julho de 2013, a CPMI coletou informações de dezoito estados brasileiros<sup>7</sup> e realizou audiências e diligências com autoridades, representantes da sociedade civil e acadêmicos/as. No relatório final da CPMIVCM, foram feitas diversas análises sobre as políticas brasileiras de enfrentamento à violência contra as mulheres, questões orçamentárias, situação das instituições da rede de atendimento às mulheres vítimas de violência e discussões acerca da atuação do Poder Judiciário. A partir deste diagnóstico da situação da violência contra as mulheres e de como é feito o enfrentamento, percebeu-se uma realidade preocupante no Brasil.

Com relação ao sistema de justiça, excetuando-se a Delegacia da Mulher de Brasília – apontada como um exemplo, por contar com uma ampla estrutura física e material e com uma quantidade de servidores/as adequada –, a situação encontrada pelos deputados e senadores foi de um processo de sucateamento do sistema de segurança pública dos estados. Na mesma condição de precariedade de recursos materiais e humanos, estão os institutos de perícia, que também, no geral, encontram-se localizados em áreas distantes e de difícil acesso. Quanto aos juizados ou varas especializadas de violência doméstica, aponta-se uma concentração nas capitais, sem equipes adequadas e suficientes, além do fato de alguns terem apenas a competência criminal – a Lei Maria da Penha dispõe que estes devem ter competência civil e criminal. Igualmente, as promotorias da mulher – cuja existência geralmente está condicionada ao juizado ou vara especializada de violência doméstica – são poucas e, quando existem, não têm infraestrutura adequada, assim como averiguado para as defensorias. Finalmente, no sistema prisional, verificaram-se condições desumanas de vida. A CPMIVCM também constatou que em alguns casos a Lei Maria da Penha não vem sendo cumprida adequadamente.

As condições de funcionamento do sistema de assistência psicossocial não diferem dos anteriores. A maior parte dos centros de referência não atende à totalidade dos requisitos a seu funcionamento, há uma deficiência de funcionários e rara capacitação destes. As casas-abrigo (principal política de abrigamento da

---

7. Estados investigados: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina e São Paulo.

rede de atendimento) apresentam diversos aspectos delicados, como os fatos de se nortearem por uma concepção de confinamento e disciplinamento, de oferecerem poucas opções de atividades para as mulheres e seus filhos e de garantirem pouca privacidade.

No sistema de saúde, ressaltou-se a condição dos serviços de atendimento à violência sexual e de abortamento legal. Há um número reduzido destes, concentrados sobretudo nas capitais e com baixa capacitação dos profissionais para receber as mulheres vítimas de violência sexual, bem como para realizar o atendimento quando da gestação, parto e puerpério. Também foi apontada a quantidade reduzida de fichas de notificação compulsória preenchidas no sistema de saúde público e privado.

No relatório da CPMIVCM ainda foram feitas quatorze propostas de alteração legislativa por meio de projetos de lei – entre as quais se destaca a de alterar o Código Penal para inserir o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio – e recomendações ao governo federal, tribunais, Conselho Nacional de Justiça, Procuradoria-Geral da República, Conselho Nacional do Ministério Público e ao Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais, Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça, ministérios públicos estaduais e defensorias públicas estaduais.

Em que pesem as ações governamentais que vêm sendo implementadas ao longo dos últimos anos,<sup>8</sup> ainda prevalecem a ausência de uma infraestrutura adequada para o funcionamento das instituições e serviços que compõem a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, a baixa qualidade do atendimento, a revitimização das mulheres quando procuram atendimento, a demora no andamento dos processos e uma cultura heteronormativa, sexista, patriarcal e misógina, que infelizmente ainda caracteriza a sociedade brasileira. Frente a este panorama, no âmbito da sociedade civil, os movimentos sociais – principalmente aqueles que lutam em defesa dos direitos das mulheres – têm mobilizado uma parcela significativa da população brasileira.

Entre esses movimentos, tem-se destacado a Marcha das Vadias. O coletivo originou-se a partir de uma manifestação realizada em 2011, em Toronto (Canadá), como reação ao discurso de um policial durante uma palestra em uma das universidades do país em que culpabilizava as mulheres pelos atos de estupro, vinculando a violência à forma como as mulheres se vestiam. A Marcha reúne pessoas diversas, que visam, sobretudo, chamar atenção para a existência de uma cultura que retira a liberdade da mulher, a propriedade que esta tem sobre seu próprio corpo e sua vida.

---

8. Ainda em 2013, foi lançado o programa Mulher, Viver sem Violência, iniciativa do governo federal, capitaneada pela SPM, que amplia as ações governamentais na área. Este programa é objeto de análise da seção 2.3 deste capítulo.

A cada ano, os movimentos feministas e de mulheres de novas cidades se organizam para levar a Marcha às ruas. Em 2013, em meio ao turbilhão de manifestações que tomou conta do país, mais de 25 cidades se mobilizaram em todo o território nacional, levando milhares de mulheres e de homens às ruas, com o intuito de marchar pelo fim da desigualdade e da discriminação de gênero e da violência contra as mulheres, pelo direito ao corpo (e, portanto, contra o Estatuto do Nascituro<sup>9</sup> e a favor da descriminalização/legalização do aborto), contra a homofobia e por tantas outras bandeiras que vão ao encontro das lutas do movimento feminista há tantos anos. É interessante observar que, nesta última edição, a Marcha ganhou fôlego não apenas nas grandes capitais, mas também em cidades de pequeno e médio porte. Em Brasília, onde esta acontece desde 2011, foi possível perceber o crescimento da mobilização social em torno da temática. Enquanto em 2011 e 2012 contou com mil e 4 mil manifestantes, respectivamente, em 2013 mais de 6 mil pessoas estiveram presentes.

A despeito das críticas que ainda possam ser feitas ao movimento – em especial, no que se refere à dificuldade de garantir uma efetiva interseccionalidade entre as categorias que oprimem as mulheres, como raça, orientação sexual e classe –, há que se reconhecer a relevância que a Marcha tem tido como instrumento de denúncia e de visibilização das opressões de gênero. É interessante destacar que estas opressões têm se manifestado frequentemente durante as próprias marchas, nas quais foi possível presenciar cenas de ameaças, assédio e outras formas de violência praticadas contra as manifestantes. Estas podem ser exemplificadas pela Marcha em Brasília, na qual um homem se masturbou ao lado de uma manifestante que pintava seu corpo com palavras de ordem e por outro que

iniciou um comportamento acintoso de assédio em relação às militantes, que incluiu gestos agressivos, xingamentos misóginos e ameaças com o falo, o qual permanecia como uma arma a ser sacada das calças camufladas que o agressor usava (...). Em ambos os casos descritos, os agressores se apresentavam evidentemente desafiando a ação da Marcha. Estavam ali, abusando da literalidade, com o pênis na

---

9. O Estatuto do Nascituro (Projeto de Lei – PL nº 478/2007) objetiva proteger a vida e a integridade do “ser humano” desde a sua concepção. Segundo o texto do projeto, “nascituro” é o ser humano concebido, mas ainda não nascido, dotado de proteção jurídica a ele conferida pelo Estatuto e pelas leis civil e penal (Brasil, 2007). A partir desta interpretação, até mesmo o aborto previsto em lei tornar-se-ia crime, o que representa um enorme retrocesso do ponto de vista da efetivação dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres e do enfrentamento à morte materna provocada pelo abortamento em condições inseguras. O estatuto prevê ainda que, no caso de gravidez oriunda de estupro, não só o abortamento não será permitido, como o/a agressor/a deverá (quando identificado) pagar uma pensão alimentícia à criança até que ela complete 18 anos – caso este não seja identificado, o pagamento da pensão caberia ao Estado. Tal “benefício” tem sido chamado de bolsa-estupro e não só é cruel e inaceitável, em função da obrigatoriedade de levar a cabo a gravidez (contrapondo-se a um direito conquistado pelas mulheres na década de 1940), como também da obrigatoriedade de um contato contínuo com o autor da violência sexual e, por isso, potencialmente perigoso para a mulher vitimada. O projeto encontra-se em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados desde junho de 2013, já tendo sido aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família e na Comissão de Tributação e Finanças.

mão para nos impor a força da falocracia. Queriam nos lembrar que aquela vitória de poder ocupar as ruas, expondo livremente nossos corpos, era apenas momentânea (Souza, 2013, p. 3 e 4).

O fato de homens – sozinhos – se sentirem tão à vontade para atacar mulheres – organizadas em milhares – evidencia a força da desigualdade de gênero na sociedade brasileira e mostra o quanto ainda é preciso avançar para que elas tenham condições de viver em segurança e liberdade, sem medos, privações e violências.

## 2.2 A aprovação da PEC das trabalhadoras domésticas<sup>10</sup>

O ano de 2013 foi marcado por uma importante conquista para as trabalhadoras domésticas brasileiras. Atendendo ao disposto na Convenção nº 189 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – que trata do trabalho decente para trabalhadores/as domésticos/as –<sup>11</sup> e às reivindicações históricas dos movimentos negros e de mulheres, foi aprovada a PEC nº 478/2010, conhecida como PEC das domésticas (PEC nº 66/2012 no Senado). A emenda constitucional (EC) daí resultante, de número 72/2013, altera a redação do Artigo 7º da Constituição Federal (CF), estendendo às trabalhadoras domésticas uma série de direitos até então negados a elas.

De fato, a CF, ao ser promulgada, em 1988, limitou o acesso das trabalhadoras domésticas ao rol de direitos trabalhistas elencados nesse artigo. Enquanto ao conjunto de trabalhadores/as rurais e urbanos/as eram assegurados 34 direitos, às trabalhadoras domésticas eram garantidos apenas nove deles, os quais estavam elencados no parágrafo único desse artigo. Estavam fora do alcance desta categoria profissional direitos como seguro-desemprego, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em caráter obrigatório, jornada de trabalho regulada, salário-família, entre outros.

A PEC nº 478/2010, originalmente apresentada na Câmara dos Deputados, previa a revogação do parágrafo único do Artigo 7º da CF, de modo a estabelecer a igualdade de direitos entre as trabalhadoras domésticas e as demais trabalhadoras (Brasil, 2010). A princípio, com a revogação deste dispositivo, as trabalhadoras domésticas passariam a ter todos os direitos estabelecidos no referido artigo, como qualquer outra categoria. No entanto, as discussões realizadas no âmbito da comissão especial instalada na Câmara dos Deputados para analisar a PEC levaram a entendimento diverso. Segundo o relatório final da comissão, havia o receio de que a revogação do parágrafo único pudesse, em vez de estender direitos à categoria, retirar os que lá já estavam consagrados. Ademais, a relatora apresentou,

10. Neste capítulo, utiliza-se a expressão *trabalhadora doméstica* para se referir ao conjunto da categoria de trabalhadores e trabalhadoras domésticas, com o intuito de visibilizar a presença das mulheres no grupo, uma vez que estas representam mais de 90% da categoria.

11. Para mais informações sobre a Convenção nº 189 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ver Ipea (2012).



em seu parecer, preocupações quanto ao fato de que nem todos os direitos previstos neste artigo seriam devidos às trabalhadoras domésticas e defendeu que a própria categoria teria como demanda a inserção de incisos adicionais ao parágrafo único, e não a retirada dos que lá estão. A posição favorável à manutenção deste dispositivo e à inclusão de novos incisos foi também compartilhada pelo presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST) ao ser consultado a respeito, bem como por outros especialistas em legislação trabalhista ouvidos ao longo das audiências da comissão especial. Para eles, “o mais correto, no sentido lógico-jurídico, e o mais seguro, seria a manutenção do referido parágrafo único, que passaria a vigorar com nova redação que estenderia outros direitos previstos nos incisos do Artigo 7º da CF, compatíveis com as relações de trabalho doméstico” (Brasil, 2012, p. 54).

A partir desse entendimento, foi a votação uma proposta de inclusão de incisos ao parágrafo único do Artigo 7º da CF, e não sua revogação integral, como propunha a PEC original. O texto aprovado, transformado na EC nº 72/2013, dispõe que

São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VII, VIII, X, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXVI, XXX, XXXI e XXXIII e, atendidas as condições estabelecidas em lei e observada a simplificação do cumprimento das obrigações tributárias, principais e acessórias, decorrentes da relação de trabalho e suas peculiaridades, os previstos nos incisos I, II, III, IX, XII, XXV e XXVIII, bem como a sua integração à previdência social (Brasil, 2013b).

O quadro 1 aponta o conjunto de direitos atualmente assegurados às trabalhadoras domésticas – sejam eles garantidos pela CF, à época de sua promulgação, em 1988, sejam pela EC nº 72/2013.

#### QUADRO 1

#### Direitos das trabalhadoras domésticas atualmente estabelecidos no Artigo 7º da Constituição Federal de 1988

Direitos garantidos no Artigo 7º	Instrumento legislativo que assegura o usufruto do direito
I – relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;	EC nº 72/2013
II – seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;	EC nº 72/2013
III – fundo de garantia por tempo de serviço;	EC nº 72/2013
IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;	CF/1988
V – piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;	Direito não garantido
VI – irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;	CF/1988
VII – garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;	EC nº 72/2013

(Continua)

(Continuação)

Direitos garantidos no Artigo 7º	Instrumento legislativo que assegura o usufruto do direito
VIII – décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;	CF/1988
IX – remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;	EC nº 72/2013
X – proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;	EC nº 72/2013
XI – participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;	Não se aplica
XII – salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;	EC nº 72/2013
XIII – duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;	EC nº 72/2013
XIV – jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;	Direito não garantido
XV – repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;	CF/1988
XVI – remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;	EC nº 72/2013
XVII – gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;	CF/1988
XVIII – licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;	CF/1988
XIX – licença-paternidade, nos termos fixados em lei;	CF/1988
XX – proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;	Direito não garantido
XXI – aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;	CF/1988
XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;	EC nº 72/2013
XXIII – adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;	Direito não garantido.
XXIV – aposentadoria;	CF/1988
XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;	EC nº 72/2013
XXVI – reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;	EC nº 72/2013
XXVII – proteção em face de automação, na forma da lei;	Direito não garantido
XXVIII – seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;	EC nº 72/2013
XXIX – ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de 5 (cinco) anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de 2 (dois) anos após a extinção do contrato de trabalho;	Direito não garantido
XXX – proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;	EC nº 72/2013
XXXI – proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;	EC nº 72/2013
XXXII – proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos;	Direito não garantido.
XXXIII – proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de catorze anos;	EC nº 72/2013
XXXIV – igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.	Direito não garantido

Fonte: Brasil (1988; 2013b).  
Elaboração do autor.

Nem todos os incisos inseridos no parágrafo único do Artigo 7º têm, porém, aplicabilidade imediata. Os incisos I (proteção contra despedida desmotivada), II (seguro-desemprego), III (FGTS obrigatório), IX (remuneração noturna superior à diurna), XII (salário-família), XXV (auxílio-creche) e XXVIII (seguro contra acidente de trabalho) ainda dependem de regulamentação para que passem a ter qualquer efeito sobre o cotidiano das trabalhadoras. Para dar andamento a esta questão, já no dia seguinte à promulgação da EC, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) instituiu, por meio da Portaria nº 448/2013, uma comissão “com o objetivo de promover estudos para a regulamentação dos direitos do empregado doméstico previstos na Emenda Constitucional nº 72, de 2013” (Brasil, 2013e). Em maio, a comissão apresentou seu relatório e o encaminhou ao Congresso Nacional, a título de contribuição ao debate, uma vez que o Executivo não pode legislar. No relatório governamental constavam propostas como: *i*) manutenção da multa de 40% do FGTS em caso de demissão sem justa causa; *ii*) manutenção das mesmas regras de seguro-desemprego válidas para os/as demais trabalhadores e trabalhadoras; *iii*) três alternativas de jornada de trabalho: oito horas diárias e 44 horas semanais, com até quatro horas extras por dia; revezamento de doze horas diárias por 36 horas de descanso; e banco de horas com compensação em até um ano; *iv*) hora extra com adicional de 50%; e *v*) trabalho noturno com adicional de 20% na remuneração (Brasil, 2013d).

Foi instituída, simultaneamente, uma comissão mista no Congresso Nacional “destinada a consolidar a legislação federal e a regulamentar dispositivos da Constituição Federal”. No conjunto de setenta assuntos pendentes de regulamentação, foram elencados os direitos das trabalhadoras domésticas devidos a partir da promulgação da EC nº 72/2013. O trabalho da comissão mista resultou em projeto de lei complementar que tramitou no Senado (PLS nº 224/2013) ao longo do primeiro semestre de 2013, tendo sido encaminhado à Câmara dos Deputados em julho, estando, desde então, à espera de tramitação (PLP nº 302/2013). O PLS nº 224/2013 tem por objetivo não apenas regulamentar a EC nº 72/2013, mas também substituir integralmente a Lei nº 5.859/1972 (atual Lei do Trabalho Doméstico). Entre as matérias tratadas no PLS nº 224/2013, valem ser destacadas:

- a) a definição de que trabalho doméstico é aquele prestado de forma contínua, subordinada, onerosa e pessoal e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas, por mais de dois dias na semana;
- b) a regulamentação da jornada de trabalho em 44 horas semanais e oito horas diárias, com possibilidade de pagamento de horas extras em valor 50% superior ao habitual;
- c) a instituição de regime de compensação de horas extras, no qual as primeiras quarenta horas extras devem ser pagas e as demais podem ser

compensadas no período de um ano; contratação de trabalho em tempo parcial; contratação de trabalho em regime de doze horas trabalhadas por 36 horas de descanso; adicional noturno de, no mínimo, 20% do valor habitual;

- d) a inexistência da multa de 40% do FGTS em caso de demissão desmotivada e definição de que o empregador deverá recolher mensalmente não somente os 8% sobre a remuneração devida por todos/as os/as trabalhadores/as ao FGTS, mas também um adicional de 3,2%, destinado ao pagamento de indenização compensatória em caso de demissão sem justa causa. No caso de demissão por justa causa ou a pedido, término de contrato por tempo determinado, morte ou aposentadoria da trabalhadora, os valores referentes a esta “poupança” serão movimentados pelo empregador. Em caso de culpa recíproca, os valores serão divididos entre empregada e empregador;
- e) a definição de situações que caracterizam demissão por justa causa, bem como daquelas que possibilitam rescisão por culpa do empregador;
- f) a isenção de pagamento de contribuição sindical;
- g) a instituição de sistema eletrônico de cadastro para pagamento unificado de tributos, contribuições e demais encargos, denominado Simples Doméstico; e
- h) a instituição do Programa de Recuperação Previdenciária dos Empregadores Domésticos (Redom) para parcelamento de débitos junto ao Instituto Nacional de Seguro Social – INSS (Brasil, 2013f).

Passados oito meses da promulgação da EC nº 72/2013, algumas reflexões devem ser feitas. A primeira delas se refere à imensa mobilização social provocada pela PEC nº 478/2010. A ideia de que a extensão dos direitos trabalhistas às trabalhadoras domésticas elevaria demais os custos e levaria a um cenário de maior informalidade e demissões generalizadas foi amplamente propagada pela mídia, por profissionais da área de economia e pelos/as próprios/as empregadores/as. Travestidos de uma suposta preocupação com a categoria, difundiram-se argumentos preconceituosos e excludentes, que, no fundo, defendiam a possibilidade de manutenção por parte dos/as empregadores/as da exploração do trabalho doméstico em jornadas extensas, com baixa remuneração e sem proteção social. Não foram poucas as manifestações que – de forma velada ou não – praticamente levavam a discussão de volta ao período da escravidão.

O desconhecimento dos reais impactos da emenda também fortaleceu previsões exageradas quanto às consequências em termos de custo e capacidade das famílias suportarem as novas regras. Estudo publicado pelo Ipea em agosto de

2012 – antes, portanto, da promulgação da PEC – dava conta de que os custos relacionados à extensão dos direitos à categoria se concentrariam, sobretudo, no pagamento de horas extras (Pinheiro, Gonzalez e Fontoura, 2012). No caso de trabalhadoras já formalizadas, apontou-se que haveria um aumento médio mensal de 10% nos custos dos/as empregadores/as. Este aumento passaria a cerca de 40% no caso de pagamento de jornada extra de trabalho.<sup>12</sup> Considerando-se que a contratação de horas extras não é impositiva e poderia ser gerenciada no âmbito familiar para que não onerasse excessivamente os/as empregadores/as, há que se reconhecer que a diferença salarial advinda da EC nº 72/2013 fará, quando esta for regulamentada, diferença real nos orçamentos das trabalhadoras e, aparentemente, é passível de ser custeada pelos/as empregadores/as, especialmente ao se considerar que mais da metade das trabalhadoras é empregada em famílias que pertencem ao décimo mais rico da distribuição.<sup>13</sup>

É evidente a desigualdade de classes que a existência do trabalho doméstico pressupõe. É um serviço no qual, em geral, salário remunera salário. Sua existência significa, portanto, que existem indivíduos (ou famílias) com renda alta o suficiente para pagar pelo salário de outro indivíduo. Para além disso, é um serviço que compensa – em grande medida – a ausência de políticas no âmbito do Estado, como creches ou serviços de cuidados para idosos. Nesse sentido, famílias que possuem renda mais elevada conseguem resolver privadamente esta lacuna, contratando serviços privados ou trabalho doméstico.<sup>14</sup> Os impactos da EC nº 72/2013, quando existentes, recairão, assim, especialmente sobre as famílias da ponta de cima da distribuição, em benefício daquelas que se encontram na ponta inferior. É, sem dúvida, uma medida de caráter redistributivo.

Ainda não se dispõe de dados em amplitude nacional que possibilitem uma real avaliação acerca dos impactos dessa norma em termos de estímulo à demissão e

---

12. Cabe destacar que esses valores são meras aproximações, uma vez que foram calculados antes da aprovação da PEC e, portanto, antes que houvesse as referências contidas no relatório da Comissão do Executivo e no projeto de lei do Congresso Nacional. Com a apresentação deste novo referencial, há que se recalcular quanto seriam os custos médios para empregadores/as e o adicional salarial para as trabalhadoras. Não se imagina, porém, que devam ultrapassar a proporção aqui apresentada.

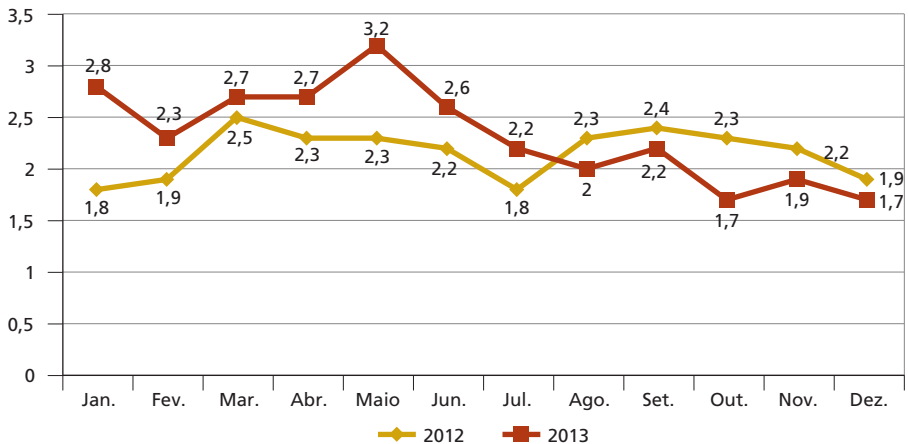
13. Segundo dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009, dois terços das famílias que se encontram entre as 10% mais ricas da população (renda *per capita* mensal de R\$ 1,8 mil, em 2008-2009) contratavam trabalho doméstico em 2009. Entre as famílias na base da distribuição, menos de 3% tem a possibilidade de despender recursos com este tipo de serviço. Por seu turno, sabe-se que cerca de 27% das trabalhadoras domésticas vivem em famílias pobres – dado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2012), considerando como pobres as famílias com renda *per capita* mensal de até meio salário mínimo (Pinheiro, Gonzalez e Fontoura, 2012).

14. A ausência do Estado é tão evidente no campo dos cuidados que faz com que até mesmo famílias que não auferem renda tão elevada tenham de contratar o serviço de outras pessoas – em geral, mulheres – para cuidar de suas crianças, seus idosos e seus doentes. É assim que se vê a construção de uma cadeia, na qual as trabalhadoras domésticas também pagam a outras mulheres para olhar seus filhos enquanto trabalham cuidando das crianças de seus/suas empregadores/as, até o ponto em que uma destas cuidadoras não possa mais pagar qualquer pessoa para cuidar de sua família. A partir deste ponto, as atividades de cuidado, especialmente com filhos, se tornam compartilhadas entre redes femininas de vizinhas, amigas e parentes ou ficam a cargo de filhos um pouco mais velhos, que cuidam dos mais novos (muitas vezes, crianças ainda muito pequenas cuidando de outras). No limite, as crianças são deixadas sozinhas desde muito cedo enquanto seus familiares saem de casa para trabalhar.

à informalidade.<sup>15</sup> No entanto, dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que cobrem apenas um restrito conjunto de regiões metropolitanas do país, evidenciam dois momentos distintos ao longo de 2013. Tal como pode se observar no gráfico 1, a taxa de desocupação de trabalhadores/as domésticos/as no início de 2013 é mais alta que a verificada nos mesmos meses de 2012, tendo atingido seu ápice em maio, um mês após a promulgação da emenda constitucional. Pode-se supor que o contexto de incertezas e medo quanto ao aumento do custo do emprego doméstico e aos processos trabalhistas dos quais os/as empregadores/as seriam alvo influenciou este primeiro momento. No entanto, passado este período, a taxa de desocupação da categoria voltou a cair, encontrando-se, desde agosto, em níveis mais baixos que os verificados em 2012. A falta de regulamentação da emenda, a existência de custos adicionais de baixa monta e a elevada dependência da sociedade brasileira em relação ao emprego doméstico são hipóteses que podem ajudar a entender este fenômeno.

GRÁFICO 1

**Taxa de desocupação da população de 10 anos ou mais de idade ocupada em serviços domésticos nas regiões metropolitanas pesquisadas –<sup>1</sup> Brasil (2012-2013)**  
(Em %)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

Elaboração: Disoc/lpea.

Nota: <sup>1</sup> Regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

Mesmo não sendo ainda possível avaliar os impactos mais amplos da EC nº 72/2013, pode-se dizer que a falta de regulamentação tem criado empecilhos ao desfrute dos direitos nela garantidos e a mudanças reais nas condições de trabalho das empregadas domésticas. Mesmo estando o direito à jornada de trabalho definida já em vigência segundo esta norma, este ainda carece de regulamentação

15. Uma vez que os dados mais recentes, de caráter nacional, publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ainda se referem ao ano de 2012.

mais efetiva, dadas as especificidades do trabalho doméstico, em especial no que se refere às trabalhadoras que residem no domicílio em que trabalham e àquelas que desempenham atividades de babá ou cuidadora. Os demais direitos, como FGTS, seguro-desemprego, salário-família, seguro contra acidente, entre outros, ainda não estão ao alcance da categoria, e permanecem à espera da aprovação do projeto de lei que atualmente se encontra parado no Congresso Nacional.

O texto do PLS nº 224/2013, porém, tem sido alvo de muitas críticas por parte das organizações de trabalhadoras domésticas, tanto no que se refere à forma como a proposta tem tramitado no Congresso Nacional – sem qualquer discussão com a sociedade civil no Senado Federal, onde já foi aprovada – quanto em relação ao seu conteúdo. Há um entendimento de que o projeto seria um “golpe” e que reduziria boa parte dos ganhos esperados com a aprovação da EC. Em carta aberta publicada em julho de 2013, a Federação Nacional de Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD) defende que este,

além de não garantir tratamento igualitário aos trabalhadores e trabalhadoras domésticas em relação aos demais segmentos profissionais, (...) favorece o aumento da precarização do trabalho, contribuindo para a manutenção da lógica de discriminação com a categoria e abre precedente para a alteração de direitos já consagrados” (FENATRAD, 2013).

De fato, o PL tem ainda várias questões que merecem um debate mais aprofundado, em especial no que trata: *i*) do FGTS, pois a inexistência da multa e a instituição de uma poupança mensal de 3,2% paga pelo empregador – que pode ser devolvida a ele no caso de demissão por justa causa, por demissão a pedido, morte ou aposentadoria da trabalhadora – são bastante controversas. A FENATRAD defende que, nos dois primeiros casos e na ausência de dependentes, os recursos sejam destinados ao Tesouro e nos demais, aos dependentes das trabalhadoras domésticas, como forma de evitar possíveis constrangimentos às trabalhadoras para que peçam demissão e, assim, disponibilizem os valores ao/à empregador/a; *ii*) do seguro-desemprego, haja vista que o PL considera um período máximo de usufruto do benefício de três meses, enquanto a CF/1988 e a Lei nº 7.998/1990 falam em até cinco meses para as demais categorias profissionais; e *iii*) da inexistência de contribuição sindical, uma vez que esta é assegurada aos/às demais trabalhadores/as, mas o PL prevê sua isenção no caso das trabalhadoras domésticas, prejudicando decisivamente a organização destas e o fortalecimento das instituições de negociação.<sup>16</sup> O esforço, no momento, é garantir espaço para debater a proposta na Câmara dos Deputados e para que alguns incisos possam ser alterados, de modo a, de fato, assegurarem a igualdade entre a categoria e os/as demais trabalhadores/as, bem como a melhoria das condições de trabalho de tantas mulheres.

16. A Federação Nacional de Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD) é filiada à Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços (CONTRACS), da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Diferentemente da demanda da FENATRAD, a CUT defende “o fim do imposto sindical e sua substituição pela contribuição da negociação coletiva, decidida livremente em assembleia da categoria, porque é necessário garantir que o sindicato tenha todas as condições para defender os seus direitos” (Campanha..., 2012).

Para além das reflexões que o PL proporciona, é fundamental ter em mente que os possíveis benefícios da emenda constitucional atingem uma parcela ainda muito pequena das trabalhadoras domésticas. Há, de fato, um descompasso entre mudanças efetivadas no âmbito da legislação e impactos reais na vida das trabalhadoras, em especial devido à elevada informalidade que atinge a categoria. Atualmente, apenas 28% destas mulheres encontram-se formalizadas e, portanto, têm acesso aos direitos trabalhistas que já lhes são assegurados pela legislação e àqueles que lhes serão devidos a partir da regulamentação da EC. Neste contexto, a equiparação de direitos proporcionada pela EC tem, sem dúvida, importante significado. Porém, na prática, o quadro geral pouco irá se alterar, haja vista que somente um reduzido conjunto de trabalhadoras terá acesso aos “novos” direitos. A ampliação das garantias legais em pauta no cenário nacional e internacional, portanto, demanda ações paralelas no sentido de ampliar o acesso das trabalhadoras aos contratos formais de trabalho e, assim, aos benefícios assegurados em leis.

Se há um grande grupo excluído da formalização do vínculo de trabalho e do acesso aos direitos que ela proporciona, é preciso levar em conta, ainda, o crescimento de um novo modelo de trabalho doméstico, relacionado às trabalhadoras que atuam em mais de um domicílio, as chamadas diaristas. Estas trabalhadoras têm vínculos empregatícios ainda mais precários que aquelas que prestam serviço em apenas uma residência, conhecidas como mensalistas. Em 2012, enquanto 35,2% das mensalistas possuíam carteira assinada, apenas 15,5% das diaristas encontravam-se na mesma condição. A jurisprudência em vigor determina que o vínculo de trabalho das diaristas só deve ser reconhecido se a trabalhadora exercer atividade remunerada por mais de três dias na semana no mesmo domicílio. O texto apresentado no PL que regulamenta a emenda constitucional fala em garantia dos direitos àquelas trabalhadoras que atuam mais de dois dias na semana no mesmo domicílio. É, sem dúvida, um avanço em relação ao que atualmente tem vigorado na Justiça do Trabalho. No entanto, ainda exclui uma boa parcela de trabalhadoras da possibilidade de acessar os benefícios trabalhistas. Este fato é ainda mais importante quando se percebe que o modelo de trabalho de diária tem crescido significativamente nos últimos anos. Entre 1995 e 2012, a proporção de trabalhadoras diaristas aumentou de 18,3% para 29,3%. Há, portanto, uma perspectiva real de uma nova desproteção no futuro: à medida que as trabalhadoras mensalistas sem carteira podem ganhar direitos a partir da formalização, as diaristas permanecem fora da maioria das garantias trabalhistas e previdenciárias, tendo que lutar ainda pelo reconhecimento do seu vínculo empregatício, caso assim o desejem.<sup>17</sup>

---

17. É possível que uma parcela das trabalhadoras diaristas opte por exercer suas atividades sem qualquer tipo de vínculo empregatício com os/as empregadores/as. No entanto, caso desejem formalizar um destes vínculos, para que possam acessar um conjunto mais amplo de benefícios da Seguridade Social e repartir estes custos com os/as empregadores/as, as possibilidades são ainda limitadas.



### 2.3 O lançamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015

A criação da SPM trouxe inúmeros ganhos à luta pela igualdade de gênero no país. Entre todos, um dos mais importantes refere-se à instituição dos planos nacionais de políticas para as mulheres (PNPMs). Lançados a partir do final de 2004, estes têm a importante missão de incorporar a transversalização da perspectiva de gênero em todo o governo federal (e também de incentivá-la nas esferas estaduais e municipais), a partir do comprometimento de diversos órgãos com a implementação de ações direcionadas às mulheres ou à igualdade de gênero, em um determinado período de tempo.

O I PNPM foi lançado em 2004, como resultado das deliberações da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM). Envolveu, em sua execução, dezenove órgãos, que se comprometeram a executar, entre 2005 e 2007, 199 ações em cinco grandes áreas (Brasil, 2004): *i*) autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; *ii*) educação inclusiva e não sexista; *iii*) saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; *iv*) enfrentamento da violência contra as mulheres; e *v*) gestão e monitoramento. Esta primeira edição do plano foi, por seu pioneirismo e ineditismo, um grande desafio para todos os envolvidos, em especial para a SPM, responsável por sua coordenação. Boa parte das ações ali elencadas não pôde ser cumprida, mas muitas outras foram executadas, com níveis diferenciados de sucesso.<sup>18</sup>

A experiência do I PNPM foi avaliada na II Conferência Nacional, realizada em agosto de 2007, na qual

Avaliou-se que, entre os avanços da Política Nacional, pôde ser percebida maior incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas, maior inserção das temáticas gênero, raça e etnia no processo de elaboração do orçamento e planejamento do governo e ampliação do número de conselhos dos direitos da mulher em estados e municípios. No que diz respeito aos obstáculos, destacaram-se dificuldades relacionadas à baixa divulgação e ao pouco conhecimento do PNPM e o fato de que muitas ações e diretrizes ainda não foram traduzidas do ponto de vista orçamentário, dificultando sua efetivação e incorporação como ação governamental (Ipea, 2008, p. 234).

Como resultado desse processo de reflexão, foi elaborado o II PNPM, que ampliou seu escopo de atuação, passando a envolver 22 órgãos, comprometidos com 388 ações, agora em onze eixos. Além dos cinco eixos já mencionados, o plano passou a contar com as seguintes áreas de atuação (Brasil, 2008): *i*) participação política das mulheres e igualdade em todos os espaços de poder; *ii*) desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, inclusão social, soberania e segurança alimentar; *iii*) direito das mulheres à terra

18. Para uma avaliação sobre a implementação do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), ver *Relatório final de implementação: I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2005-2007*. Disponível em: <<http://goo.gl/idB7lh>>.

e moradia digna, bem como serviços com cidadania, garantindo a qualidade de vida nas áreas urbanas e rurais, considerando as etnias e comunidades tradicionais; *iv*) cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas, não discriminatórias, não sexistas, antirracistas, não lesbofóbicas e não homofóbicas; *v*) enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; e *vi*) enfrentamento das desigualdades que atingem as mulheres, com especial atenção às mulheres jovens e idosas. Esta edição, com vigência para o período 2008-2011 – coincidente, portanto, com a vigência do Plano Plurianual (PPA) –, trouxe diversas inovações, valendo destacar a definição de recursos por ministério para implementação das ações previstas, articulada à agenda social do governo e ao PPA 2008-2011. Ainda que não tenha sido possível associar previsão de gastos de cada ministério/órgão com cada ação elencada no plano, foi possível prever um montante global por órgão a ser executado ao longo de todo o período de implementação do PNPM. Tratou-se, portanto, da primeira tentativa de orçar os gastos governamentais – e não apenas da SPM – para as políticas direcionadas às mulheres e à igualdade de gênero. Com isso, foi possível, durante os anos, ter uma estimativa de quanto cada órgão executou neste tipo de ação.<sup>19</sup>

Tal como previsto no próprio corpo do II PNPM, em finais de 2011 foi realizada a III CNPM.<sup>20</sup> Esta edição teve como objetivos analisar a realidade das mulheres e as dificuldades para efetivação de sua cidadania, bem como definir prioridades de políticas, tendo como base a avaliação do que foi alcançado na segunda edição do Plano. Com o encerramento da vigência do II PNPM, em dezembro de 2012, esperava-se que as deliberações da Conferência pudessem orientar a revisão ou a elaboração de um novo plano o mais rápido possível. Depois de muita indefinição acerca do formato do novo plano e das muitas mudanças na estrutura da SPM, com a chegada da nova ministra, no início de 2012, finalmente o Plano foi lançado em 2013. Isto significa, portanto, que a agenda das políticas para as mulheres viveu uma lacuna de um ano e as articulações impulsionadas pela existência de um documento governamental contendo os compromissos de cada órgão foram certamente prejudicadas no ano de 2012.

O lançamento do Plano, em março de 2013, foi então um momento de reorganização da SPM enquanto coordenadora da política nacional para as mulheres e dos demais órgãos enquanto seus executores. Carregando o peso de ser o primeiro plano lançado pela presidenta Dilma Rousseff, o Plano passou por algumas alterações. Inicialmente, destaque-se que, em função da “perda” do ano

---

19. Fala-se em estimativa, pois, diante dos mecanismos orçamentários e financeiros existentes à época, a identificação, nas grandes rubricas do Plano Plurianual (PPA), daquilo que estaria comprometido e do que teria sido executado com as ações do plano, só seria possível a partir de um compromisso dos órgãos parceiros em identificar e informar os valores orçados e executados, não sendo possível um monitoramento por meio dos sistemas publicamente disponíveis. Nem sempre, porém, esta identificação é viável, sendo bastante facilitada quando se trata de ações afirmativas, que beneficiam apenas as mulheres. Para mais informações, ver Ipea (2012) e Pinheiro (2011).

20. Para informações mais detalhadas sobre a III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), ver Ipea (2013).

de 2012, o Plano voltou a ter vigência de três anos, encerrando-se junto com o PPA 2012-2015. Esta vigência, que se encerra um ano após o fim do mandato do chefe do Executivo, é importante para manter os compromissos assumidos já para o novo governo e assim favorecer uma transição mais suave, na qual não se abandonem todos os avanços em prol de uma nova estratégia de ação. Durante a elaboração do Plano – e mesmo durante a organização da III CNPM –, chegou-se a discutir sobre a possibilidade de um plano nacional não datado que consolidasse todos os compromissos do governo federal e a partir do qual um conjunto de ações fosse sendo selecionado para ser executado a cada ano ou a cada período predeterminado. Desta forma, ter-se-ia um marco amplo das políticas para as mulheres, dentro do qual se elencariam as prioridades. Tendo o novo Plano em mãos, porém, percebe-se que este não foi o caminho adotado e que as 103 metas e 415 ações dispostas em seu texto – que cobrem boa parte das possibilidades de ação do governo federal – deverão ser executadas no período de três anos. A experiência dos dois planos anteriores, porém, já mostrou que inserir no plano quase a totalidade das demandas governamentais e da sociedade civil e tentar cumpri-las em um período tão exíguo é tarefa hercúlea e pouco provável de se concretizar.

Em termos de conteúdo, o novo Plano manteve praticamente inalterada a estrutura de temas. A despeito de algumas alterações nas redações dos textos, este segue com onze capítulos que abordam, em linhas gerais, os mesmos assuntos do PNPM anterior.<sup>21</sup> Não existem grandes inovações no Plano, até porque o modelo adotado pela SPM lista uma extensa gama de possibilidades de ação do Estado, sobrando pouco espaço para novas temáticas. Ainda assim, existem ganhos e, como o outro lado da mesma moeda, perdas.

É possível perceber que houve a inclusão de temas pouco ou nada abordados até então e que representam o comprometimento de novos setores com as políticas para as mulheres e a existência de um olhar atento das gestoras da SPM e dos outros órgãos às novas questões que atingem as mulheres. Entre os novos temas abordados estão: *i*) a gravidez na adolescência;<sup>22</sup> *ii*) a violência obstétrica; *iii*) a saúde mental de mulheres envolvidas com o uso de substâncias psicoativas; *iv*) maior enfoque à questão da segurança cidadã e do acesso à justiça; *v*) transformação do Ligue 180 em um disque-denúncia; e *vi*) participação das mulheres nas atividades esportivas – de alto rendimento ou não.

---

21. Os capítulos do PNPM 2013-2015 são: 1. Igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica; 2. Educação para igualdade e cidadania; 3. Saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; 4. Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; 5. Fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; 6. Desenvolvimento sustentável com igualdade econômica e social; 7. Direito à terra com igualdade para as mulheres do campo e da floresta; 8. Cultura, esporte, comunicação e mídia; 9. Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; 10. Igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência; e por fim está o capítulo 11. Gestão e monitoramento (Brasil, 2013c).

22. Evidente que este não é um tema novo na esfera governamental. No entanto, ainda não havia sido tratado no escopo do PNPM.

Há também perdas com o novo Plano. Tanto a questão da prostituição quanto a do aborto perdem espaço na terceira edição do PNPM. Não coincidentemente, ambas evocam valores morais e religiosos e que dialogam diretamente com a bandeira da autonomia do corpo da mulher. Na primeira edição do PNPM, a temática do aborto foi mais claramente enfrentada, não se restringindo aos casos permitidos em lei e atacando o problema no que lhe é mais central, sua ilegalidade. Constavam nesta edição, uma meta, duas prioridades e três ações especificamente voltadas para a questão,<sup>23</sup> que abordavam a formação dos profissionais para atendimento adequado às mulheres em situação de abortamento e a instituição de comissão tripartite – Executivo, Legislativo e sociedade civil – para revisar a legislação punitiva do aborto.<sup>24</sup> O tema da prostituição, por sua vez, não foi abordado.

Já no II PNPM – que trazia uma meta, uma prioridade e quatro ações nas quais se mencionava explicitamente o aborto –, o foco se direcionou para o abortamento previsto em lei.<sup>25</sup> A questão da legalização/descriminalização do aborto, não resolvida durante a vigência da primeira edição do plano, foi subsumida em uma grande ação, cujo título genérico era Articular com o Poder Legislativo e o movimento social a elaboração/revisão de leis e/ou projetos de lei com a finalidade de ampliar a garantia do direito à saúde, contemplando os direitos sexuais e os direitos reprodutivos das mulheres e fortalecer o Sistema Único de Saúde. Neste contexto, durante o período de vigência do II PNPM, praticamente nada foi feito em relação à legalização/descriminalização do aborto. Em relação à prostituição, o II Plano foi, de fato, um avanço, tendo inserido pela primeira vez a temática na pauta governamental. Ainda que apresentando

---

23. Meta: reduzir em 5% o número de complicações de aborto atendidas no Sistema Único de Saúde (SUS). Prioridades: promover a atenção obstétrica, qualificada e humanizada, inclusive a assistência ao abortamento em condições inseguras, para mulheres e adolescentes, visando reduzir a mortalidade materna, especialmente entre mulheres negras; e revisar a legislação punitiva que trata da interrupção voluntária da gravidez. Ações: elaborar e/ou revisar, imprimir e distribuir material técnico e educativo sobre a atenção obstétrica, incluindo a atenção à mulher em situação de abortamento; fortalecer o sistema de formação/capacitação de pessoal na área de assistência obstétrica, inclusive para a mulher em situação de abortamento; e constituir comissão tripartite, com representantes do Poder Executivo, do Poder Legislativo e da sociedade civil para discutir, elaborar e encaminhar proposta de revisão da legislação punitiva que trata da interrupção voluntária da gravidez (Brasil, 2004).

24. A comissão foi instituída e encaminhou uma proposta de revisão da legislação punitiva do aborto à Comissão de Seguridade Social e Família, da Câmara dos Deputados, em setembro de 2005. A proposta previa a realização legal do aborto, por decisão das mulheres, em gestações de até doze semanas, e com até vinte semanas se a gravidez fosse resultante de violência sexual. O PL, contudo, teve sua tramitação interrompida em função da mudança de legislatura em 2007, não sendo retomado nas legislaturas posteriores.

25. Meta: apoiar a organização de um centro colaborador por região para humanização da atenção ao parto, ao abortamento e às urgências e emergências obstétricas. Prioridade: promover a assistência obstétrica qualificada e humanizada, especialmente entre as mulheres negras e indígenas, incluindo a atenção ao abortamento inseguro, de forma a reduzir a morbimortalidade materna. Ações: elaborar e/ou revisar manuais técnicos sobre as ações que compõem a atenção obstétrica, incluindo a atenção ao abortamento; apoiar técnica e financeiramente a organização dos serviços de atenção ao aborto previsto em lei; elaborar banco de consultores para qualificação de profissionais nas ações que compõem a atenção obstétrica, incluindo a atenção ao abortamento inseguro e o previsto em lei; e apoiar estados na atualização de profissionais de saúde com base nos manuais técnicos sobre as ações que compõem a atenção obstétrica, incluindo o abortamento (Brasil, 2008).

uma abordagem muito insuficiente, o plano trouxe uma prioridade e duas ações que contemplavam – embora não exclusivamente – as mulheres que exercem a atividade de prostituição.<sup>26</sup>

O novo Plano ignora a questão da legalização/descriminalização do aborto e a importância desta discussão para reduzir as mortes maternas relacionadas ao abortamento inseguro. Constam da nova versão do PNPM apenas uma meta e três ações voltadas exclusivamente ao abortamento previsto em lei.<sup>27</sup> Em verdade, o texto do Plano sequer menciona a palavra abortamento, tratando de eufemizá-la, citando apenas o termo “interrupção voluntária da gravidez”. A questão da prostituição, por seu turno, também foi excluída desta nova versão do PNPM. A dificuldade de pautar o tema dos direitos sexuais e reprodutivos, em particular do aborto, em todo o governo federal é resultado também de uma forte influência de movimentos religiosos conservadores no espaço do Executivo e do Legislativo. Estes, pressionados pela opinião pública,<sup>28</sup> pelo *lobby* das bancadas conservadoras e movidos por um *ethos* religioso, evidenciam a inexistência de um Estado verdadeiramente laico, ainda que a laicidade deste apareça como um dos princípios do PNPM desde sua primeira edição. A perda de centralidade do tema no Plano é ainda mais sentida por ser este um documento da gestão da ministra Eleonora Menicucci, conhecida por sua atuação no movimento feminista de saúde sexual e reprodutiva. De fato, ao tomar posse e ser questionada sobre sua posição em relação ao aborto, ela defendeu que o aborto era uma questão de saúde pública, mas que sua legalização ou descriminalização eram assunto do Legislativo, e não do Executivo.<sup>29</sup>

O novo PNPM trouxe também mudanças em relação à sua estrutura e à sua matriz de compromissos. Enquanto o plano anterior listava, para cada ação com a qual o governo se comprometia, o órgão responsável, seus parceiros, o prazo para execução, o produto resultante e o programa e ação do PPA dos quais saíam

---

26. Meta: garantir o enfrentamento da violência contra as mulheres jovens e meninas vítimas do tráfico e da exploração sexual e que exercem a atividade de prostituição. Ações: capacitar os/as servidores/as da rede de atendimento às mulheres em situação de violência para promover um atendimento voltado às especificidades da violência perpetrada contra as mulheres vítimas do tráfico de pessoas e que exercem a prostituição; e capacitar as operadoras da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) para promover um atendimento voltado às especificidades da violência perpetrada contra as mulheres vítimas do tráfico de pessoas e que exercem a prostituição (Brasil, 2008).

27. Meta: disponibilizar e ampliar os serviços de atenção integral à interrupção da gravidez nos casos previstos em lei. Ações: ampliar o acesso no SUS para atendimento com qualidade nos casos de interrupção da gravidez previstos em lei; ampliar e qualificar os serviços da rede de saúde de atenção às mulheres e adolescentes em situação de violência doméstica e sexual, incluindo a interrupção da gravidez prevista em lei; e garantir o atendimento multiprofissional e multidisciplinar com acompanhamento nos casos descritos na ação anterior (Brasil, 2013c).

28. Para a discussão sobre aborto que ocorreu no processo eleitoral de 2011, ver Ipea (2011a).

29. Segundo veiculado na imprensa, a ministra teria dito o seguinte, quando questionada sobre suas posições sobre o aborto: “Eu já dei entrevistas, sobretudo nos anos 70, 80 e 90, quando o feminismo necessitava de marcar posições e muitas mulheres ousaram dizer até da sua vida privada. Não me arrependo, mas, a partir de sexta-feira [data de sua posse], eu sou governo e a matéria da legalização ou descriminalização do aborto é uma matéria que não diz respeito ao Executivo, diz respeito ao Legislativo”. Disponível em: <<http://goo.gl/FDEiGH>>. Acesso em: dez. 2013.

os recursos (ainda que não o montante específico), o novo plano traz apenas os órgãos responsáveis, os parceiros e os objetivos/metas/iniciativas do PPA com os quais as ações estão relacionadas. A maior perda neste processo se refere à ausência de associação de um produto para cada ação. Com isso, ações genéricas do tipo “promover articulação”, “incidir em programas”, “promover a atenção à saúde”, entre outras, tornam-se de difícil monitoramento e controle social. Por não se saber exatamente o que esperar deste tipo de ação em termos de resultado, torna-se difícil monitorar sua efetiva execução, identificando problemas ou avanços no processo de implementação.

Outra perda significativa trata-se da ausência de qualquer tentativa de estimar o comprometimento orçamentário dos órgãos governamentais com a execução do plano. Ainda que se saiba das enormes dificuldades em fazê-lo, o II PNPM havia avançado ao apresentar uma estimativa global de recursos a serem aplicados pelo órgão em suas ações, tal como mencionado anteriormente. Não há nesta nova versão, porém, qualquer menção ao orçamento do plano ou às razões que levaram o governo a excluí-lo. Novamente há, com este movimento, entraves ao monitoramento e ao controle social das ações do Estado.

Por fim, destaca-se que ainda que o PNPM não tenha muitas inovações em relação à versão anterior, é importante mencionar que sua existência e o acompanhamento de suas ações por meio do Comitê de Articulação e Monitoramento (CAM) têm fortalecido a incorporação da perspectiva de gênero na agenda de novos órgãos do governo federal e também das outras esferas federativas. Um indicativo deste fortalecimento é o aumento no número de membros do CAM. Enquanto o I PNPM foi lançado tendo um comitê composto por treze órgãos do governo federal, no II PNPM este número já era de 22, tendo alcançado 33 nesta nova versão. Órgãos como os ministérios da Pesca e Aquicultura, Integração Nacional, Turismo, Esportes, Defesa e Relações Exteriores juntaram-se àqueles que tradicionalmente vinham executando políticas para as mulheres – como os ministérios da Saúde (MS), da Educação (MEC), da Justiça (MJ), do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – para refletirem juntos sobre a temática e incorporarem em seu cotidiano, em maior ou menor nível, a perspectiva de gênero.

Nesse mesmo sentido, outro indicativo da importância dos PNPMs é a ampliação dos mecanismos de gênero nos órgãos governamentais. Os mecanismos de gênero são estruturas dentro de cada ministério (ou outro órgão de governo) responsáveis por promover e fortalecer a incorporação da perspectiva de gênero nas ações finalísticas de suas instituições. Em alguns órgãos, correspondem a diretorias – como é o caso do MDA, no qual o debate já está bastante avançado –, mas podem ser comitês, grupos, coordenações ou outros modelos de organização.

Desde o lançamento do I PNPM, nove outros mecanismos já foram instalados no MDA, nos ministérios de Minas e Energia (MME), do Trabalho e Emprego (MTE), do Meio Ambiente (MMA), do MDS, do MS, na Fundação Nacional do Índio (Funai,) no Banco do Brasil (BB) e na Caixa Econômica Federal (CEF). Ainda que muitos destes grupos ainda funcionem de forma isolada dentro de suas instituições ou atuem mais como espaços para reflexão sobre a igualdade dentro das instituições (com maior foco na gestão de pessoas e menos nas ações finalísticas), sua existência reafirma a relevância do plano enquanto instrumento de articulação e disseminação de uma agenda que deve ser de todo o governo federal, e não apenas da SPM.

### 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

O ano de 2012 foi marcado por um novo momento para a SPM, que passou por sua terceira transição ministerial desde a sua criação. A posse da nova ministra, Eleonora Menicucci, em fevereiro, representou a escolha, pela primeira vez, de uma líder com histórico dentro do movimento feminista. Sua escolha foi uma decisão da presidenta Dilma – e não o resultado da acomodação de interesses dos partidos que compõem a base aliada do governo –, cuja trajetória de luta na ditadura fez com que dividisse cela com Eleonora, quando foram presas na década de 1970. A nomeação da nova ministra, porém, não foi resultado apenas da sua história de lutas durante o regime militar brasileiro, mas deveu-se, especialmente, à sua trajetória enquanto pesquisadora e militante feminista, especialmente nos temas relacionados à saúde e aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. A decisão da presidenta foi, como se poderia esperar, bastante comemorada pelos movimentos feministas do país tão logo foi anunciada. Entendeu-se que a escolha de uma pessoa com tanta identidade e história com a causa representaria um novo olhar da Presidência sobre a Secretaria, e que esta, enfim, poderia ser uma pasta com mais força.

Nesse contexto, a nova ministra assumiu a Secretaria tendo à frente muitos desafios, entre eles corresponder às expectativas criadas no seio da sociedade civil, particularmente no que se refere à forma como as questões de direitos sexuais e reprodutivos – e, neste bojo, destaque-se o tema do aborto – seriam abordadas em sua gestão. Apresentavam-se, adicionalmente, outros grandes desafios, como a implementação do novo PPA 2012-2015 (cuja metodologia foi bastante alterada) e a atualização do PNPM, cuja segunda edição teve sua vigência encerrada em 2011.

Em 2012, a SPM também completou seu primeiro decênio de vida, sendo ainda muito questionada quanto à necessidade de sua existência, à relevância de suas ações e à sua capacidade (técnica e administrativa) de implementar políticas e programas capazes de alterar as condições de vida das mulheres. De fato, a criação

da SPM, por si só, já pode ser comemorada como um marco histórico da luta promovida no âmbito da sociedade civil pelos direitos das mulheres no Brasil. Para além do aspecto simbólico de sua criação, a existência de uma secretaria de políticas para as mulheres propiciou a reflexão sobre os direitos das mulheres e a igualdade de gênero em diversos setores do governo federal, bem como nas esferas subnacionais. Novos e criativos programas foram sendo instituídos em diversos órgãos governamentais, impactando, em diferentes níveis, a realidade das mulheres brasileiras.

A promulgação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) pode ser considerada um paradigma no avanço da promoção da equidade de gênero e no combate à violência contra a mulher no Brasil. Sancionada em 7 de agosto de 2006, é fruto de um intenso e longo processo de construção nascido no seio da sociedade civil, que elaborou a primeira proposta da lei apresentada à SPM. A norma é hoje amplamente conhecida e debatida no país, sendo certamente responsável por salvar a vida de muitas mulheres em situação de violência. Em que pesem as muitas dificuldades ainda existentes acerca da operacionalização de alguns de seus mecanismos e os esporádicos episódios de deslegitimação por instâncias do Judiciário, o dispositivo segue se fortalecendo.

Outras duas importantes ações no combate à violência, ao longo dessa década de vida da SPM, foram o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (PNEV) e a instituição da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, que hoje já possui alcance internacional, atendendo mulheres brasileiras em três países (Espanha, Portugal e Itália) além do território nacional. Somam-se a estes esforços os Planos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, a Campanha Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha, além da participação da SPM em diversas ações de combate à violência contra a mulher, a exemplo da Campanha 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra as Mulheres.

Existem críticas que consideram que a SPM ainda não consegue avançar para além da pauta do combate à violência contra a mulher e implementar ações com a mesma força em outras áreas de combate à desigualdade de gênero (por exemplo, mercado de trabalho e direitos sexuais e reprodutivos). A Secretaria, de fato, encontra uma série de dificuldades técnicas e políticas no fortalecimento de ações cuja execução não seja sua atribuição exclusiva ou prioritária (como no caso da saúde). Como consequência deste cenário, o fato de que o combate à violência contra a mulher não tinha um “lugar” até a criação da SPM, em 2003, converteu o tema no escopo central de ação desta, ainda que busque construir um esforço de políticas transversais em todas as áreas de interesse das mulheres.

A leitura feita pelos movimentos sociais e setores da sociedade civil que acompanham a atuação da secretaria é que, apesar da riqueza e complexidade do



PNPM, construído para contemplar de forma contumaz as demandas das mulheres brasileiras, as políticas de violência são as que formam um conjunto estruturado de iniciativas, havendo uma atuação da SPM nas áreas de saúde, educação, trabalho, participação política e seguridade social bastante limitada (em geral, com campanhas de sensibilização ou parcerias em projetos de pequeno alcance). Falta investir em alcance e estrutura, de forma consistente, em todas as outras áreas, no sentido de que cabe à Secretaria o esforço incomensurável de transformar este plano em uma série de ações em curso por todo o país. É notório que ainda há que se investir mais nesta, cuja ação (ou “não ação”) será sempre reflexo de seu contexto institucional.

### 3.1 Reestruturação da SPM

Logo no primeiro ano da gestão da nova ministra, foi promulgado o Decreto nº 7.765/2012, posteriormente alterado pelo Decreto nº 8.030/2013, que modificou a estrutura da Secretaria, reordenou as funções de cada unidade interna e ampliou seus cargos em comissão. Tais decretos, que reformularam integralmente o Decreto nº 7.043/2009, que definia as competências internas da SPM até então, foram, na visão da própria secretaria, instrumentos importantes e que têm contribuído para o seu fortalecimento (Brasil, 2013c, p. 9).

Entre as mudanças promovidas por esses dois decretos, destacam-se a extinção da Subsecretaria de Planejamento e Gestão Interna e o remanejamento de boa parte de suas funções para a Secretaria Executiva. Esta passou a ser responsável pela coordenação e avaliação da implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e de outros programas e ações referentes às políticas para as mulheres; pela coordenação do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM e do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, bem como por toda a parte de planejamento e orçamento, de administração financeira, de contabilidade, de gestão de pessoas e de recursos de tecnologia da informação, de licitações e contratos, de convênios, entre outras questões, sob a responsabilidade do Departamento de Administração Interna, criado pelo Decreto nº 8.030/2013 (Brasil, 2013a). Com isso, a Secretaria Executiva, que nas gestões anteriores tinha função meramente representativa, passa a ser dotada de atribuições relevantes no tocante à implementação de políticas para as mulheres no governo federal.

O Decreto nº 8.030/2013 criou também a Secretaria de Políticas de Trabalho e Autonomia Econômica das Mulheres (denominada, no instrumento de 2012, Secretaria de Avaliação de Políticas e Autonomia Econômica das Mulheres). Passa a ser função desta secretaria realizar estudos e pesquisas sobre gênero e relações de trabalho, formular políticas e apoiar os eixos do PNPM no que se refere à sua área de atuação (Brasil, 2013a). A Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, por sua vez, segue responsável pelas políticas nesta

área, acrescentando às suas atribuições a coordenação das atividades da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, antes sob responsabilidade da Ouvidoria da SPM.

Já a Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas deixou de ser responsável pelos temas da área de trabalho, bem como pelos acordos de cooperação, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil com organismos internacionais, que passam a ser responsabilidade do Gabinete da ministra. Por seu turno, assumiu a tarefa de articular com os demais órgãos do poder público estadual, municipal e do Distrito Federal a incorporação da perspectiva de gênero, bem como de responder pelas políticas na área de cultura e de promover a diversidade nas ações da secretaria, por meio da criação de uma Coordenação Geral de Diversidade. Ainda com o objetivo de fortalecer o olhar da SPM para as diversas identidades femininas, foi criada, junto ao Gabinete da ministra, uma assessoria voltada às questões das mulheres do campo e da floresta. É interessante notar que o termo diversidade – usualmente criticado pela própria SPM – acabou sendo adotado como uma forma de acomodar as demandas de diferentes grupos identitários por representação e atenção da secretaria no desenvolvimento de suas ações. Entram neste termo tão genérico dimensões estruturantes da desigualdade social brasileira – como raça e classe –, bem como questões identitárias muito recentemente reconhecidas no espaço público, como a orientação sexual e a geração.

As mudanças promovidas pelos decretos de 2012 e 2013 podem potencializar o avanço das ações da Secretaria, sobretudo após as avaliações realizadas durante a III CNPM, realizada em 2011. Entre os diversos debates e análises realizados, chegou-se à conclusão de que a SPM deve protagonizar não apenas a execução de ações para a garantia de uma cidadania ativa e para o combate às desigualdades de gênero, como também deve fortalecer sua atuação de coordenação e monitoramento, qualificando o controle acerca das políticas públicas de gênero no país. Incorporar estes elementos às competências de cada secretaria que compõe a SPM é um primeiro passo necessário frente a este longo caminho que se segue e exige um compromisso institucional e político que viabilize o desenvolvimento técnico adequado à medida do desafio que é fazer transbordar do papel os planos e projetos elaborados para a vida das mulheres brasileiras.

### 3.2 Ações implementadas

No âmbito federal, durante o período temporal abordado nesta edição de *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, o governo brasileiro fortaleceu o eixo de ação de enfrentamento à violência contra as mulheres e à violência de gênero. Deu-se continuidade a algumas ações já existentes, intensificando-as ou ampliando seu alcance, como é o caso da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 e do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência, bem como foram lançadas novas

estratégias de ação. Em agosto de 2012, a SPM lançou programas e ações comemorativas dos seis anos da Lei Maria da Penha. A campanha, intitulada Compromisso e atitude pela Lei Maria da Penha – a lei é mais forte, teve como objetivo ampliar a divulgação e o conhecimento da lei, assim como garantir a efetividade de sua aplicação. A campanha – que envolveu a criação de um portal informativo (<<http://www.brasil.gov.br/compromissoeatitude>>), a veiculação de filme publicitário em emissoras de TV aberta, com mídia gratuita, e segmentadas, anúncio em portais de internet e ação em redes sociais – faz parte de um esforço contínuo da secretaria para associar todos os seus programas a intensas ações de conscientização de gênero no âmbito da sociedade. Inicialmente destinada às autoridades judiciais, a campanha logo passou à mobilização da sociedade.

Emblemático na ação governamental nessa seara durante o primeiro semestre de 2013 foi o lançamento do Programa Mulher, Viver sem Violência, anunciado em março pela presidenta Dilma Rousseff e instituído pelo Decreto nº 8.086/2013. Por meio do Acordo para Promoção da Igualdade de Gênero, firmado entre o Brasil (SPM) e El Salvador (Secretaria de Inclusão Social) em 28 de abril de 2011, foi estabelecido o intercâmbio de informação e coordenação de ações entre as duas nações para eliminar a discriminação contra as mulheres e alcançar a igualdade de gênero. Fruto desta parceria, o Programa Mulher, Viver sem Violência é inspirado no Projeto Cidade da Mulher, implantado em El Salvador e internacionalmente premiado.

O programa, coordenado pela SPM, atua em cinco grandes linhas de ação:

- a) instituição da Casa da Mulher Brasileira – ação de maior vulto do programa e que se constitui na criação de um espaço de serviços integrados de atendimento às mulheres em situação de violência em todos os estados brasileiros. A proposta é concentrar em um único centro os serviços públicos de segurança, justiça, assistência psicossocial (psicólogas, assistentes sociais, sociólogas e educadoras), acolhimento e orientação para o mercado de trabalho e renda. A casa contará ainda com brinquedoteca e espaço de convivência para as mulheres. O acesso aos serviços de saúde e abrigo será feito por meio de uma logística de transporte vinculada ao Ligue 180 e à Casa;
- b) ampliação da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) e sua transformação em um disque-denúncia, o que possibilitará o acionamento imediato das polícias militares de todo o país e a ativação de urgência para a Polícia Federal. Com isso, atendimentos classificados como urgentes pelas operadoras da Central serão encaminhados diretamente para o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (192) ou para a Polícia Militar (190). A ampliação da central também inclui o

objetivo de alcançar mais dez países, além dos já atendidos atualmente (Espanha, Itália e Portugal);

- c) humanização do atendimento na saúde pública e aprimoramento da coleta de provas. A ideia é adequar espaços especializados nos Institutos Médicos Legais (IMLs) e na rede hospitalar de referência, melhorar a coleta de provas nos casos de violência sexual, capacitar e qualificar profissionais das áreas de segurança pública e do Sistema Único de Saúde (SUS) em sexologia forense, bem como aprimorar a integração entre os serviços e os fluxos e protocolos de atendimento;
- d) criação de novos núcleos de atendimento às mulheres nas fronteiras e ampliação de algumas unidades já existentes em áreas de fronteira do Brasil com a Bolívia, a Guiana Francesa, a Guiana Inglesa, o Paraguai, o Uruguai e a Venezuela, abrangendo migrantes e o combate ao tráfico de pessoas; e<sup>30</sup>
- e) realização de campanhas continuadas de conscientização.

Com uma expectativa de investimento, até o ano de 2014, de R\$ 305 milhões,<sup>31</sup> o Programa requer a adesão dos governos estaduais para dar celeridade ao atendimento. Até o final de 2013, dezoito estados já haviam aderido. Os recursos para o programa são oriundos de diversos órgãos do governo federal e devem ser executados obrigatoriamente nas ações previstas. A construção das Casas da Mulher Brasileira é de responsabilidade plena do governo federal, que será responsável por sua manutenção pelo período de dois anos. Após este prazo, os estados devem se planejar para assumir os custos referentes ao funcionamento dos serviços.

Recebido como um avanço na concretização da Lei Maria da Penha, por buscar viabilizar o acesso à justiça por meio da integração dos serviços e do estímulo às boas práticas, o grande desafio do novo programa é o arranjo de um pacto federativo que possibilite o seu pleno funcionamento em cada estado da União e no Distrito Federal. Este desafio já estava posto para a SPM e demais órgãos parceiros no processo de execução do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, e também se apresenta como realidade para a implementação de políticas das mais diversas áreas, como saúde e assistência social.

30. Proposta de novos núcleos nas cidades de Brasília (AC), Corumbá e Ponta Porã (MS), Santana do Livramento e Jaguarão (RS) e Bonfim (RR); e ampliação das unidades já existentes de Foz do Iguaçu (PR), Pacaraima (RR) e Oiapoque (AP).

31. Os recursos serão investidos da seguinte forma: R\$ 115,7 milhões na construção das Casas da Mulher Brasileira – uma em cada unidade da Federação; R\$ 45 milhões para aquisição e manutenção de 54 unidades móveis para atendimento de mulheres rurais em situação de violência; R\$ 25 milhões para ampliação da Central de Atendimento; R\$ 13,1 milhões para a humanização do atendimento na saúde; R\$ 6,9 milhões para humanização da perícia para aperfeiçoamento da coleta de provas de crimes sexuais; R\$ 4,3 milhões para criação e ampliação dos serviços de fronteira; e R\$ 100 milhões para a realização de cinco campanhas educativas de conscientização (Brasil, [s.d.]).

As principais críticas que o programa vem sofrendo são quanto ao fato de a ação não ter sido construída junto aos movimentos e, portanto, imposta de cima para baixo, além dos questionamentos acerca da falta de convergência do programa com o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. De fato, o Pacto vem orientando toda a atuação do governo federal e dos governos estaduais no enfrentamento da violência contra as mulheres desde 2007, quando foi lançado. Trata-se de um programa amplo, que procurou incorporar a violência em seus mais diversos aspectos e que já demandava a adesão dos estados para sua efetivação. Apesar de todos os problemas de implementação, o Pacto tem sido um importante marco na área e tem alcançado resultados importantes.<sup>32</sup> Não é possível perceber, contudo, como este e o novo programa se articularão, haja vista que ambos atuam sobre o mesmo objeto, demandando adesão dos estados e compartilhando os mesmos recursos (humanos e financeiros) necessários à sua execução. A falta de diálogo entre as iniciativas possivelmente levará a uma divisão de esforços, que tende a enfraquecer as duas iniciativas.

A partir das diretrizes do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, a SPM, ao longo dos últimos anos, envidou esforços no sentido de ampliar a rede de atendimento às mulheres em situação de violência, interiorizando-a. É fato que se a oferta de serviços é insuficiente, esta insuficiência é certamente mais sentida nos municípios menores, do interior dos estados. Grande parte dos serviços encontra-se localizada nas capitais e em suas regiões metropolitanas. Assim, a decisão de deslocar recursos para a instituição de um novo serviço, como é a Casa da Mulher Brasileira, que se instalará nas capitais dos estados, pode representar uma nova concentração regional de recursos e equipamentos destinados ao enfrentamento da violência contra as mulheres.<sup>33</sup> Um risco adicional é que os serviços existentes fora da casa se sintam desincumbidos do papel de atender mulheres em situação de violência – sobretudo os serviços não especializados. A centralização pode implicar, portanto, dificuldades de acesso por parte das mulheres habitantes de regiões mais distantes e aumento da dificuldade de um atendimento adequado e humanizado pelos serviços mais próximos existentes. A previsão de que todos os custos necessários para o funcionamento da casa sejam assumidos pelos estados após dois anos de sua inauguração também deve ser vista com cautela, uma vez que isto significaria onerar o já reduzido orçamento dos estados para políticas de gênero com manutenção do equipamento e de pessoal. Com isso, há ainda o risco de que serviços especializados fora das capitais sejam encerrados em favor da manutenção da casa. É preciso, portanto, acompanhar a evolução do programa nos próximos anos para ver em que medida o compromisso poderá ser cumprido pelos entes federados.

32 Para mais informações sobre o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, ver Ipea (2013).

33. Para mais informações sobre a concentração regional de serviços, ver Ipea (2013).

Ainda na área de violência, em fevereiro de 2013, o governo federal lançou o II Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, fruto das atividades de um grupo de trabalho interministerial no qual a SPM teve atuação de destaque, uma vez que se trata de um dos eixos do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (Eixo IV– Garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres). Este Plano promove a integração e o fortalecimento das políticas públicas, redes de atendimento e organizações para prestação de serviços, além de ter como uma das metas a criação de dez novos núcleos ou postos de enfrentamento ao tráfico de pessoas até o ano de 2014, contemplando a operacionalização de uma série de ações previstas no pacto.

Tendo em vista o processo eleitoral de 2012, foi lançada em agosto daquele ano a Plataforma Mais Mulheres no Poder: Eu Assumo Este Compromisso, como um instrumento para a criação de propostas voltadas às políticas para as mulheres, e disponibilizada para os candidatos e candidatas às eleições. Sendo 2012 o marco dos oitenta anos do direito de votar feminino no Brasil, foi observado que as eleições de 7 de outubro possibilitaram um pequeno aumento do número de mulheres eleitas para as câmaras municipais e um aumento maior para as prefeituras (Brasil, 2013g). Em que pesem os esforços da SPM para conscientizar e sensibilizar os candidatos e candidatas e os partidos, o avanço tem sido pequeno, e o país ainda continua muito longe da paridade de gênero na política, bem como de uma participação qualitativa (e não meramente “quantitativa”) das mulheres neste campo. Já em janeiro de 2013, durante o II Encontro Nacional com Novos Prefeitos e Prefeitas – Municípios Fortes, Brasil Sustentável, as ações voltadas para as mulheres foram destaque, com o objetivo de intensificar a articulação política com prefeitas e vice-prefeitas recém-empossadas.

Já na área de trabalho e autonomia econômica das mulheres, o destaque foi o lançamento, em novembro de 2012, da ação Mulheres que inovam – campanha de qualificação pelo PRONATEC, com vistas a incentivar as mulheres a se inscreverem em cursos de qualificação profissional em áreas que são consideradas majoritariamente masculinas e que estão em expansão econômica (a exemplo da construção civil e da área de mecânica).

Também foi anunciada como uma importante conquista econômica das mulheres a ampliação de limites de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar para as Mulheres (PRONAF Mulher), que passou de R\$ 50 mil para R\$ 130 mil, com prazo de pagamento em até dez anos. O Programa, de responsabilidade do MDA, busca garantir o acesso ao crédito às mulheres agricultoras e é uma importante iniciativa do governo federal no sentido de viabilizar o empoderamento das mulheres do campo.

De fato, a grande vitória das trabalhadoras brasileiras em termos de conquista de direitos e autonomia foi a aprovação da emenda constitucional

sobre o trabalho doméstico, já abordada na seção *Fatos relevantes* deste capítulo. Considerando a realidade das centenas de milhares de trabalhadoras domésticas do país, a emenda corrige uma injustiça histórica, ampliando o acesso da categoria aos direitos dos/as demais trabalhadores/as. Durante a tramitação da proposta, a atuação da secretaria foi de grande relevância, articulando com parlamentares, negociando alterações e mobilizando defensoras da emenda. Por ocasião da aprovação da PEC, a SPM reconheceu publicamente o esforço e a liderança das trabalhadoras domésticas que se organizaram, demonstrando a determinação das mulheres na construção de direitos.

Na área de educação, a SPM, em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o MEC, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e a ONU Mulheres, deu continuidade ao Programa Mulher e Ciência, criado em 2005 com o objetivo de estimular a produção e a reflexão acadêmicas sobre mulheres, gênero e feminismo, bem como de estimular a participação feminina na ciência e nas carreiras acadêmicas. O Programa é composto por três ações: *i)* Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero; *ii)* Encontro Nacional de Núcleos e Grupos de Pesquisa – Pensando Gênero e Ciências; e *iii)* edital de fomento à pesquisa no campo dos estudos de gênero, mulheres e feminismo. Em 2012, foi lançada a oitava edição do Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero, cujo propósito é fomentar o debate acadêmico sobre as questões de gênero em todos os níveis da produção do conhecimento no país. Esta edição, que teve 5.139 trabalhos inscritos no conjunto de todas as categorias, contou com o maior número de candidatos de toda sua história, com crescimento de 30% em relação à edição anterior e de 12% em relação à sexta edição, até então recordista em inscrições. Desde 2005, quase 25 mil trabalhos acadêmicos já foram produzidos – por estudantes que vão desde o ensino médio até o doutorado – como resultado do estímulo dado por esta iniciativa governamental. A premiação ocorreu em 2013, ano em que foi lançada a nona edição do Prêmio.

Também em 2012, foi lançado o terceiro edital de fomento à pesquisa no campo dos estudos de gênero, mulheres e feminismo. O edital, uma parceria entre SPM, CNPq, MCTI e MDA, direcionou-se, especificamente, a estimular reflexões na área das relações de gênero no campo e na floresta, destinando um total de R\$ 8 milhões aos estudos e pesquisas aprovados. Foram apoiados um total de 145 projetos, 81 na categoria de até R\$ 100 mil e 64 na categoria de até R\$ 50 mil, os quais têm o prazo de 24 meses para serem concluídos.

Ainda na linha de estímulo à produção de reflexões sobre o tema, em novembro de 2012, foi lançado o Prêmio Mulheres Negras contam sua História, voltado à produção de redações e ensaios. A premiação foi resultado de uma parceria entre a SPM e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)

e teve como objetivo contribuir para a produção e a disseminação de conteúdos que resgatem a memória e a história das mulheres negras brasileiras, dando visibilidade ao protagonismo destas mulheres na construção do país. Foram recebidos 520 trabalhos, cinco premiados com R\$ 10 mil na categoria ensaios e outros cinco, com R\$ 5 mil na categoria redação.

Finalmente, em março de 2013, ocorreu a premiação Mulheres Rurais que Produzem o Brasil Sustentável, que objetiva dar visibilidade ao trabalho das mulheres do campo e da floresta, por meio de suas organizações produtivas, no fortalecimento da sustentabilidade econômica, social e ambiental, bem como enquanto geradoras da segurança e soberania alimentar. Nos dez grupos de mulheres premiados, cada uma recebeu R\$ 20 mil e os grupos contemplaram iniciativas dos estados da Bahia, Maranhão, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Goiás, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Tocantins e Amazonas.

Entre julho de 2012 e julho de 2013, destacam-se como ações da SPM a presidência *pro tempore* da Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do Mercosul (RMAAM), assumida em julho de 2012. Esta representa o reconhecimento do *status* ministerial das políticas para as mulheres no Mercosul e as importantes conquistas da última década com relação à promoção de políticas em prol da igualdade de gênero e ao fortalecimento das hierarquias dos organismos estatais de políticas para as mulheres nos países da região. O destaque da reunião foi o diagnóstico regional sobre o tráfico de mulheres com fins de exploração sexual no Mercosul, necessário para fundamentar a ação dos países envolvidos no combate a estes crimes.

Observa-se que, de maneira geral, o período em análise foi de concentração de esforços para o lançamento do III PNPM, acompanhamento da tramitação da PEC nº 66/2012 e preparação para o lançamento e execução inicial do Programa Mulher, Viver Sem Violência. Os demais programas permaneceram em execução, sem muitas inovações. A atuação da secretaria permanece, contudo, fortemente influenciada pelas dificuldades orçamentárias, de recursos humanos (equipe insuficiente e com alta rotatividade), técnicas (com destaque para as muitas dificuldades em efetivar o processo de transversalização de gênero nas ações do governo federal como um todo)<sup>34</sup> e institucionais (pautadas por um estado de insegurança permanente e silencioso). Além disso, as dificuldades em avançar para além da pauta do combate à violência e de implementar políticas que, de fato, gerem impacto na sociedade, ultrapassando sua condição de piloto ou de tentativas experimentais, restam evidentes enquanto desafio.

---

34. Para mais informações, ver Ipea (2011).



### 3.3 Execução orçamentária em 2012

O ano de 2012 marca o início de um novo PPA no âmbito do governo federal, tanto do ponto de vista da completa reformulação de seu modelo de planejamento e orçamento quanto do início de um novo ciclo temporal, agora a abarcar o período 2012-2015. O novo Plano se organiza a partir de programas, que são temas agregadores e homogêneos da política; de objetivos, que apontam as diretrizes para a implementação das políticas; de metas, que podem ser quantitativas ou qualitativas e que indicam o que se espera do período de vigência do plano; de iniciativas, que indicam o que deve ser feito para que se alcancem as metas e os objetivos; e de ações, que associam recursos financeiros a iniciativas, sendo detalhados no orçamento.<sup>35</sup> Os planos anteriores contavam com programas e ações, sendo estas orçamentárias ou não. Como esta seção trata da execução orçamentária da SPM, serão abordadas apenas as ações de 2012, deixando-se de lado as iniciativas elencadas, que são muito mais amplas em termos de quantidade e de conteúdo. Ainda que as iniciativas possam traduzir melhor o tamanho do trabalho da secretaria, são as ações que contam com orçamento associado e que evidenciam, de fato, as prioridades elencadas pelo órgão, tanto em termos políticos quanto financeiros.

No novo modelo de PPA, o valor total do orçamento da SPM é dividido entre ações dispostas em dois programas: Enfrentamento à Violência e Autonomia da Mulher (Programa 2016) e Gestão e Manutenção da Secretaria (Programa 2014). O primeiro contempla todas as políticas finalísticas executadas pela secretaria; o segundo destina recursos à sua manutenção. O único programa finalístico da SPM no novo PPA, portanto, agrega os três programas finalísticos existentes no PPA 2008-2011, quais sejam: Cidadania e efetivação dos direitos das mulheres; Gestão da transversalidade de gênero nas políticas públicas; e Prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres. Tal como se pode observar no quadro 2, todas as ações constantes do orçamento de 2012 já estavam presentes no ano anterior, espalhadas como ações de algum dos três programas. O caminho inverso, porém, não é verdadeiro. Uma série de ações dispostas no PPA 2008-2011 não aparecem no novo orçamento. Como o novo plano é mais agregador que o anterior, é possível que parte destas ações estejam presentes em uma das que são elencadas no PPA vigente, ou o contrário, que tenham perdido relevância – política e orçamentária –, e por isso não apareçam nos compromissos da secretaria para 2012-2015. Faz-se necessária uma análise detalhada da execução do orçamento da SPM neste início do novo plano para identificar, de fato, qual das hipóteses corresponde à realidade.

---

35. O PPA 2012-2015 busca superar, portanto, a sobreposição entre plano e orçamento. Para mais informações acerca dessa organização, consultar a apresentação intitulada *Programa de apoio à elaboração e implementação dos PPAs municipais*, elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), disponível no endereço eletrônico: <<http://goo.gl/9RsLJN>>; e a publicação do mesmo órgão intitulada *O modelo de planejamento governamental*, disponível no endereço eletrônico: <<http://goo.gl/X1bCwe>>.

## QUADRO 2

## Comparação entre programas e ações orçamentárias da SPM – Brasil (2012 e 2008-2011)

Orçamento 2012	Orçamento 2008-2011			
Programa 2016 – políticas para as mulheres: enfrentamento à violência e autonomia	Programa 1433 – cidadania e efetivação de direitos das mulheres	Programa 0156 – prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres	Programa 1068 – gestão da transversalidade de gênero nas políticas públicas	Programa 0750 – apoio administrativo
Ampliação e consolidação da Rede de Serviços de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência	-	Ampliação e consolidação da rede de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência	-	-
Capacitação de profissionais para o enfrentamento à violência contra as mulheres	-	Capacitação de profissionais para atendimento a mulheres em situação de violência	-	-
Central de Atendimento à Mulher – ligue 180	-	Central de Atendimento à Mulher – ligue 180	-	-
Apoio a iniciativas de fortalecimento dos direitos das mulheres em situação de prisão	-	Apoio a iniciativas de fortalecimento dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão	-	-
Apoio a iniciativas de prevenção à violência contra as mulheres	-	Apoio a iniciativas de prevenção à violência contra as mulheres	-	-
Apoio a iniciativas de referência nos eixos temáticos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres	Apoio a iniciativas de referência nos eixos temáticos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres	-	-	-
Incorporação da perspectiva de gênero nas políticas educacionais e culturais	Incorporação da perspectiva de gênero nas políticas educacionais e culturais	-	-	-
Incentivo à autonomia econômica e ao empreendedorismo das mulheres	Incentivo à autonomia econômica e ao empreendedorismo das mulheres	-	-	-
Fortalecimento da participação de mulheres nos espaços de poder e decisão	Fortalecimento da participação das mulheres nos espaços de poder e decisão	-	-	-
Apoio à criação e ao fortalecimento de organismos de promoção e defesa dos direitos da mulher	Apoio à criação e ao fortalecimento de organismos de promoção e defesa dos direitos das mulheres	-	-	-

(Continua)

(Continuação)

Orçamento 2012	Orçamento 2008-2011			
Publicidade de utilidade pública	-	-	Publicidade de utilidade pública	-
Produção e divulgação de informações, estudos e pesquisas sobre as mulheres	-	Implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Violência contra as Mulheres	Produção e divulgação de informações, estudos e pesquisas sobre as mulheres	-
-	Formação de profissionais da educação em conteúdos não discriminatórios	-	Aperfeiçoamento do marco jurídico-institucional brasileiro	-
-	Funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	-	Capacitação e formação de profissionais do setor público na temática de gênero	-
-	Incentivo ao trabalho decente e à equidade de gênero no mundo do trabalho	-	Gestão e administração do programa	-
-	Incorporação dos direitos sexuais e reprodutivos nas políticas de saúde	-	Implantação do Sistema de Informações Gerenciais	-
-	-	-	Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres	-
Programa 2014 – gestão e manutenção da secretaria de políticas para as mulheres	-	-	-	Apoio Administrativo+Pessoal e Benefícios

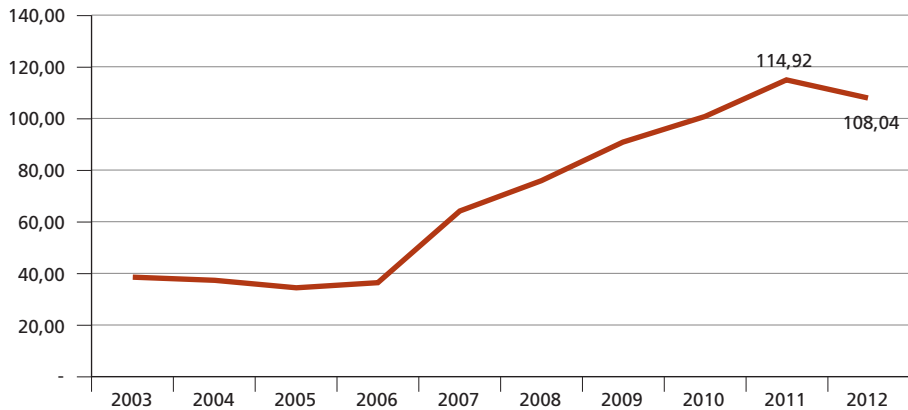
Fonte: Siafi.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Em função das diferenças entre o atual PPA e os anteriores (mais no que se refere à forma e menos ao conteúdo), a comparação da execução orçamentária de 2012 com a dos anos anteriores enfrenta uma série de limitações. Algumas considerações relevantes, porém, podem ser feitas. A primeira delas refere-se ao orçamento total da SPM. Sabe-se que a questão orçamentária é uma das pautas centrais tanto da secretaria quanto dos movimentos que acompanham a construção cotidiana de suas ações. Em 2012, seu orçamento apresentou leve redução em relação ao ano anterior. Se o montante desta redução não é tão expressivo, chama atenção o fato de que, pela primeira vez em oito anos, o orçamento da SPM não apresentou crescimento (gráfico 2).

GRÁFICO 2

**Orçamento autorizado da SPM – Brasil (2003 a 2012)**

(Em R\$ milhões)



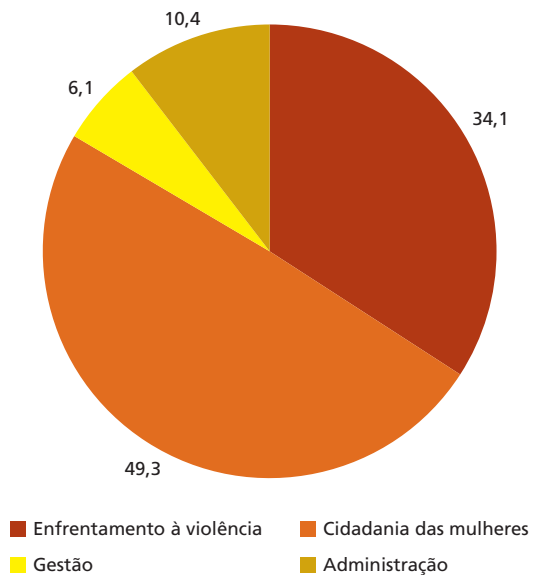
Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi); Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM).  
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.  
Obs.: valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) anual médio de 2012.

Ao se realizar uma comparação aproximada entre os programas da secretaria nos dois PPAs, é possível perceber também uma inflexão na prioridade de alocação de recursos entre os dois grandes temas da SPM – violência e cidadania. Para tanto, distribuíram-se as ações do PPA 2012-2015 entre os programas correspondentes no PPA anterior. Com isso, pode-se perceber que, em 2011, a maior parte dos recursos (49,3%) era destinada ao programa de cidadania das mulheres, no qual estavam ações direcionadas aos temas do trabalho e autonomia econômica, da participação nos espaços de poder e decisão, da educação, da cultura, da saúde, do fortalecimento dos organismos de políticas para as mulheres nos Executivos subnacionais e dos conselhos de direitos da mulher. As ações voltadas ao enfrentamento da violência tomavam pouco mais de um terço do orçamento da secretaria, enquanto o programa de gestão – com ações direcionadas à produção de estudos e sistemas de informação, formação de servidores/as na temática de gênero, aperfeiçoamento do marco jurídico, monitoramento do PNPM, publicidade e gestão – respondia por 6%. Já em 2012, há um espelhamento das prioridades da secretaria, com 34% dos recursos se direcionando para as ações na área de cidadania e quase metade do orçamento, para as de enfrentamento da violência.

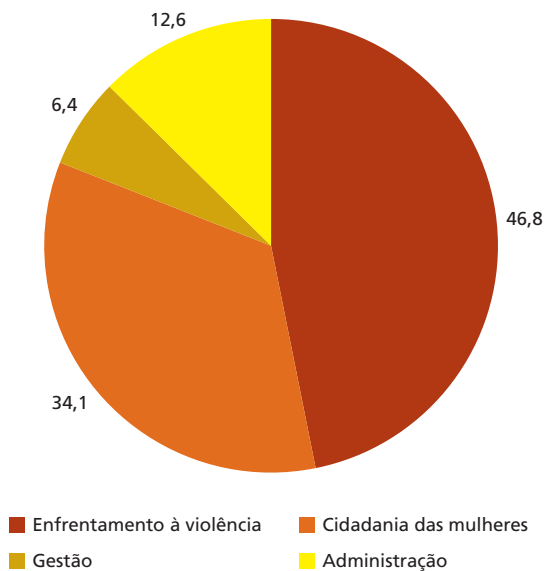
Nota-se, a partir dessa análise, que a gestão da ministra Iriny Lopes (2011) procurou dar maior destaque ao tema da cidadania, em especial à questão da autonomia econômica das mulheres e do enfrentamento da pobreza, que foram, inclusive, temas da III CNPM, ainda em 2011. Já o início da gestão da ministra Eleonora retomou a centralidade do enfrentamento da violência no cotidiano das ações da SPM, com o fortalecimento desta linha de ação culminando com o lançamento do Programa Mulher, Viver sem Violência, no início de 2013.<sup>36</sup>

36. Para uma análise sobre o movimento de fortalecimento das ações de trabalho e autonomia econômica e sua posterior perda de centralidade, ver Ipea (2012; 2013).

**GRÁFICO 3**  
**Distribuição do orçamento da SPM por grandes temas**  
 (Em %)  
 3A – 2011



3B – 2012



Fonte: Siafi; SPM.  
 Elaboração: Disoc/Ipea.

Já em relação à execução do orçamento da SPM, é possível notar que quase 80% do total autorizado foi executado em 2012, proporção pouco superior à verificada em 2011 (71,6%), ano em que a secretaria teve a execução mais baixa de sua história. Do total de R\$ 108 milhões destinados à SPM no início do ano, apenas R\$ 85,5 milhões foram liquidados (tabela 1). O ano de 2012 – assim como 2011 – foi marcado por mudanças na gestão da secretaria, com troca de ministra e de boa parte da equipe diretiva do órgão. Tal como destacado na edição anterior deste periódico,

A renovação de quadros implicou a necessidade de tempo para apropriação não apenas das atividades da SPM mas também do *ethos* do serviço público e de todas as suas normas e regras específicas, uma vez que não necessariamente as novas gestoras já haviam passado pelo governo federal (Ipea, 2013, p. 498).

Ademais, a baixa execução orçamentária ao longo do ano cria um freio à liberação de recursos para movimentação e empenho pela secretaria. Por fim, os editais para apoio a projetos da SPM foram publicados já em 29 de março de 2012, com prazo para envio de projetos até o final de maio. Considerando-se que toda a logística necessária para análise, aprovação, assinatura de convênios e liberação de recursos para os projetos demanda muitos meses da secretaria, o tempo hábil para execução do orçamento destes convênios torna-se muito exíguo. Nenhuma destas questões, porém, é nova; ao contrário, se repetem há anos, indicando a existência de limitações no processo de aprendizado institucional, as quais podem estar relacionadas à alta rotatividade dos quadros – especialmente dos/as servidores/as temporários/as –, ao inadequado planejamento das atividades ao longo dos anos, às dificuldades na gestão de processos, entre outras questões de caráter não apenas administrativo, mas também finalístico.

TABELA 1  
Execução orçamentária da SPM (2012)

Programas e ações	Dotação inicial (R\$ milhões)	Autorizado – lei + créditos (R\$ milhões)	Liquidado (R\$ milhões)	Nível de execução (%)
	(A)	(B)	(C)	(D=C/B)
Secretaria de Políticas para as Mulheres	107.164.473	108.041.483	85.597.066	79,23
Políticas para as Mulheres: enfrentamento à Violência e Autonomia	94.432.473	94.432.473	72.260.380	76,52
Ampliação e Consolidação da Rede de Serviços de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência	37.070.000	37.070.000	28.807.488	77,71
Publicidade de Utilidade Pública	4.500.000	4.500.000	4.494.335	99,87
Produção e Divulgação de Informações, Estudos e Pesquisas sobre as Mulheres	2.450.000	2.450.000	1.250.000	51,02

(Continua)

(Continuação)

Programas e ações	Dotação inicial (R\$ milhões)	Autorizado – lei + créditos (R\$ milhões)	Liquidado (R\$ milhões)	Nível de execução (%)
	(A)	(B)	(C)	(D=C/B)
Capacitação de Profissionais para o Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	2.900.000	2.900.000	1.209.368	41,70
Central de Atendimento à Mulher – ligue 180	7.033.136	7.033.136	7.033.136	100,00
Apoio a Iniciativas de Fortalecimento dos Direitos das Mulheres em Situação de Prisão	800.000	800.000	496.333	62,04
Apoio a Iniciativas de Referência nos Eixos Temáticos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres	13.880.625	13.880.625	9.282.025	66,87
Incorporação da Perspectiva de Gênero nas Políticas Educacionais e Culturais	1.300.000	1.300.000	1.300.000	100,00
Apoio à Criação e ao Fortalecimento de Organismos de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher	4.480.000	4.480.000	2.847.401	63,56
Incentivo à Autonomia Econômica e ao Empreendedorismo das Mulheres	16.638.712	16.638.712	12.813.044	77,01
Fortalecimento da Participação de Mulheres nos Espaços de Poder e Decisão	580.000	580.000	523.021	90,18
Apoio a Iniciativas de Prevenção à Violência contra as Mulheres	2.800.000	2.800.000	2.204.229	78,72
Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres	12.732.000	13.609.010	13.336.686	98,00

Fonte: Siafi; SPM.

Elaboração: Disoc/lpea.

Ao se observar a execução das ações do Programa Políticas para as Mulheres: Enfrentamento à Violência e Autonomia, surpreende o fato de que a execução mais baixa é da ação de Capacitação de Profissionais para o Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. Dos quase R\$ 3 milhões da dotação inicial para esta ação, cerca de R\$ 1,2 milhão apenas foi liquidado, o equivalente a 41,7% do total. A ação Ampliação e Consolidação da Rede de Serviços de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência também teve execução inferior ao que tradicionalmente vem apresentando, tendo liquidado apenas 77% dos R\$ 37 milhões autorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA). A título de comparação, nota-se que, em 2011 – ano da pior execução orçamentária da SPM – tais ações tiveram execução de praticamente 100%. Esta baixa execução vai de encontro ao discurso governamental de priorizar a temática da violência e, especialmente, aos resultados de inúmeros estudos e reflexões – inclusive da própria SPM – que apontam

para a necessidade urgente de qualificar os profissionais que atendem as mulheres em situação de violência e de ampliar o acesso da população aos serviços de atendimento. Estas linhas de ação – que já eram apontadas como centrais – foram novamente reforçadas no recém-lançado Programa Mulher, Viver sem Violência. Tal centralidade, porém, deve ultrapassar a retórica governamental, estando associada a recursos suficientes para o enfrentamento dos problemas identificados, para que, de fato, possa gerar resultados efetivos.

#### 4 TEMA EM DESTAQUE

A análise do mercado de trabalho brasileiro sob a perspectiva de gênero constitui um fecundo campo de estudos das ciências sociais e econômicas há várias décadas. Mulheres e homens inserem-se no mercado de trabalho de maneira distinta e, ao mesmo tempo, interdependente. Ao longo dos anos, esta dinâmica vai se alterando, de acordo com os movimentos da própria economia e também a partir das lutas travadas no campo político. Nesta seção, pretende-se traçar um breve histórico destes movimentos ao longo do século XX no Brasil, com foco nas interseccionalidades entre gênero, raça e classe. Na segunda parte do texto, apresenta-se um panorama da inserção das mulheres no mercado de trabalho na atualidade.

##### 4.1 A integração das mulheres no mundo do trabalho: trajetórias e resistências

Os estudos clássicos voltados para a análise da transição do trabalho escravo para o trabalho livre tinham como pressuposto a correlação entre liberdade e assalariamento. Como o elemento negro e a maior parte das mulheres foram alijados das relações de assalariamento puro, as narrativas apontaram o homem branco migrante como único sujeito deste processo. Novas abordagens, porém, vêm retomando a importância dos elementos étnico-raciais e de gênero para a conformação das experiências de classe que sujeitos concretos vivenciaram ao longo da história.

A maior parte das mulheres sempre trabalhou. Suas trajetórias no mundo do trabalho não se iniciaram no pós-abolição, no pós-guerra ou nos anos 1970. Os primeiros dados oficiais de que se tem conhecimento apontam que, em 1872, elas representavam 45,5% da força de trabalho. Nesta época, de acordo com levantamento realizado por Brumer (1988) a partir do Censo Demográfico 1872, as mulheres estavam empregadas predominantemente na agropecuária (35%), nos serviços domésticos em lar alheio (33%) ou no serviço de costura por conta própria (20%).<sup>37</sup> Neste mesmo período, em uma conjuntura na qual a atividade

---

37. Após 1920, reduz-se drasticamente a participação econômica ativa (PEA) feminina. De acordo com Brumer, “é preciso considerar, entre outras características, que, no período de realização do primeiro recenseamento, a maior parte da população brasileira ocupava-se em atividades ligadas à agricultura ou pecuária, que a atividade industrial era reduzida e pouco diversificada, e que a escravidão ainda não havia sido abolida” (Brumer, 1988, p. 20). É importante lembrar que, neste contexto, grande parte da produção se desenvolve dentro dos limites domésticos.



industrial era incipiente e a agricultura respondia pela maior parte da absorção da força de trabalho, as mulheres representavam 91% das pessoas ocupadas na indústria. Embora fossem absoluta maioria na indústria têxtil, aos homens estavam reservadas as tarefas consideradas mais qualificadas, ocupando os cargos de chefia, escritório, controle e manutenção de máquinas. Já as mulheres estavam confinadas na fiação e na tecelagem, tarefas que, além de menos valorizadas em termos de salário e prestígio, eram árduas, penosas e de difícil execução, com grande exigência de velocidade e força física. Além de terem de se submeter às regras morais, as mulheres suportavam uma elevada desvalorização social do seu trabalho. Embora no alvorecer da industrialização constituíssem maioria do operariado, percebiam, em média, 30% menos que os homens em termos salariais (Fonseca, 2012). Como as remunerações na indústria eram baixas em relação ao custo de vida, muitas completavam o orçamento trabalhando como costureiras em casa, chegando a atingir até dezoito horas diárias de trabalho. Com a consolidação da industrialização, as mulheres foram sendo progressivamente expulsas das fábricas,<sup>38</sup> que passaram a incorporar largamente a força de trabalho masculina. Assim a sua permanência/ inserção em um espaço de trabalho naturalmente considerado masculino teve de se dar à base de grande luta e resistência (Rago, 2012).

A divisão sexual do trabalho, absorvida e reproduzida pela grande indústria, era um incentivo à competição entre os/as trabalhadores/as, fazendo do rebaixamento dos salários das mulheres um instrumento para achatar de forma generalizada o valor da força de trabalho. Adicionalmente, a imposição das funções domésticas à mulher permitiu diminuir o ônus das empresas capitalistas com o salário mínimo de subsistência. O processo de proletarização, portanto, se deu de forma desigual para homens e mulheres: estas ou tiveram de conjugar a jornada doméstica com a de trabalho fora do lar, ou transformaram-se em prestadoras de serviço gratuito no interior do lar. Seu ingresso no mundo do trabalho foi, de forma contraditória, ao mesmo tempo uma conquista inegável e um meio de intensificar sua própria exploração. A separação geográfica entre local de residência e local de trabalho foi essencial para este processo.

No caso das classes mais altas, as mulheres da família constituíam um importante capital simbólico sob a dominação masculina, devendo cuidar da imagem do homem branco burguês, ajudando-o a manter sua posição social (D'Incao, 2012). O caráter patriarcal e paternalista do regime escravocrata reservava à mulher branca o papel de esposa, mãe dos filhos e orientadora moral da prole patrilínea (Saffioti, 2010). Esta idealização fora o suporte ideológico que prescrevia à mulher burguesa proprietária um lugar social cujo epicentro era a casa, fato que

---

38. Nas palavras de Saffioti, "a plena constituição do MPC (modo de produção capitalista) no Brasil expeliu a força de trabalho feminina" (*apud* Brumer, 1988, p. 21).

a transformou em figura central na realização de uma família burguesa higienizada. Como a parte substancial do trabalho doméstico era tarefa realizada pelas mulheres negras, o tempo das mulheres brancas proprietárias se destinava em grande parte ao ócio.

A separação entre lar/domicílio e espaço de trabalho define historicamente o estatuto precário do labor doméstico. Como a atividade não estava regulada por nenhum código escrito, era a moral quem definia as regras entre patrões e empregadas. Basicamente, patrões deveriam garantir alimentação, moradia e roupas, cabendo às empregadas e empregados a obediência e a fidelidade (Graham, 1992). Assim, algumas mulheres eram socializadas para serem patroas e outras, empregadas domésticas (Kofes, 1994). Em suma, enquanto homens e mulheres burguesas eram educados e preparados para terem no seu projeto de ascensão social e de constituição familiar a presença da empregada doméstica, mulheres negras e pobres eram “educadas” e preparadas para servir.

Esse aspecto abriu margem para o desenvolvimento de uma profunda relação entre emprego doméstico e servidão ao longo do tempo. Assim, embora atualmente tenham muitos direitos garantidos, as mulheres empregadas no serviço doméstico convivem com relações que se assemelham à servidão, como se distintos tempos históricos conformassem, a um só tempo, as relações de trabalho estabelecidas no lar. Elas devem estar sempre à disposição do outro, realizar um incontável número de atividades ao gosto dos/as patrões/as, ser adivinhadoras perspicazes dos desejos ocultos destes, antecipando-se aos seus anseios; devem dispor do seu tempo ao sabor da demanda familiar; e por fim, têm de suportar o rebaixamento formal da sua condição de trabalhadora quando se trata dos direitos associados às relações de assalariamento, como se fossem subtrabalhadoras.

As mulheres negras, porém, não trabalharam apenas no serviço doméstico. Elas desempenhavam atividades bem variadas, laborando como costureiras, lavadeiras, cozinheiras, tecelãs, parteiras, amas de leite e até trabalhos tidos como masculinos, como capinar, carregar lenha, plantar e colher. Laborando desde a infância, algumas se especializaram, mas a grande maioria fazia um pouco de tudo (Falci, 2012).

Um fator importante que distingue a realidade dessas mulheres é que o homem negro e pobre tinha remotas possibilidades de “cumprir” com os desígnios que a masculinidade burguesa lhe impunha. A instabilidade do trabalho e as baixas remunerações não só impediam que ele cumprisse com o papel de provedor que a sociedade sobre ele projetava, como também sustentava uma elevada mobilidade geográfica, motivada pela procura constante de um novo trabalho. Nestas circunstâncias, as mulheres não só conviviam periodicamente com a solidão, como tinham de trabalhar. Mesmo nos casos em que a mulher residia permanentemente com seu

companheiro não era incomum trabalhar para escapar da miséria (Fonseca, 2012). Assim, ante a exclusão do homem negro da ordem social que consagrava o trabalho livre, foi a mulher negra o sustentáculo da raça. Basicamente a mulher negra atravessará todo o século XX nesta condição, a despeito das transformações qualitativas e quantitativas que a população, em geral, experimentou.

Assim, de um lado, famílias tradicionais vivenciavam a modernização e a urbanização por meio do enclausuramento progressivo da família no lar, fazendo com que as mulheres abdicassem do trabalho externo para dedicar-se à educação das crianças e à imagem da família, representada pelo marido. Por outro lado, a desconexão da moralidade oficial em relação às condições materiais de vida de grande parte das mulheres deu impulso ao seu assalariamento, submetendo-as, porém, à censura pública, que relacionava o trabalho feminino fora de casa à poluição moral. Isto também ocorria com as mulheres dedicadas às atividades tradicionalmente femininas – lavadeiras, engomadeiras, costureiras –, recaindo sobre estas, de forma usual, acusações de mães relapsas. O fato é que as mulheres chegavam, em muitos casos, a ser responsáveis pelo sustento da casa, embora usualmente esta renda tenha sido representada como acessória do trabalho realizado pelo homem. Em regra, o labor da mulher sequer é/era reconhecido como trabalho.

Ao longo do século XX, políticas de Estado foram construídas para disciplinar o espaço, o corpo, o trabalho e diversas outras esferas da vida privada. As mulheres foram alvo de uma política disciplinar rígida, com largo amparo no pensamento médico-científico, no Código Penal, no sistema de justiça e no aparato policial (Soihet, 2012). Como muitas famílias populares eram chefiadas por mulheres sós, foram elas o alvo preferencial das tentativas oficiais de imposição dos moldes da família burguesa (Soihet, 2012). Esta era uma medida crucial em um sistema de produção ancorado na superexploração da força de trabalho, em que se esperava contar com a contribuição invisibilizada e não remunerada do trabalho doméstico para rebaixar os custos de reprodução da força de trabalho. Aqui a violência media a integração das mulheres negras e pobres com o espaço social, tornando explícita a base coercitiva de todo o sistema de controle, dominação e exploração que fundou a ordem social do trabalho no Brasil.

A partir de 1930, a migração crescente para as áreas urbanas deteriorou as condições de vida do conjunto da classe trabalhadora. Como a expansão econômica deu-se à base da compressão dos salários e das fontes tradicionais de subsistência, a atividade doméstica foi essencial para a manutenção dos núcleos familiares da classe trabalhadora. A expansão da indústria e do setor de serviços trouxe novo dinamismo para a economia brasileira, intensificando a estratificação social de toda a classe trabalhadora. Esta flexibilidade, porém, continuava reproduzindo as diferenças de papéis atribuídos a distintos grupos sociais (Nascimento, 2006).

Nesse período, as mulheres brancas e pobres entram no mundo do trabalho, ocupando atividades “tipicamente femininas” ou em serviços burocráticos mal remunerados, mas que exigiam algum nível de qualificação. As mulheres negras foram excluídas destes lugares sociais por dois motivos: pelos níveis educacionais exigidos e, sobretudo, porque os empregos burocráticos exigiam algum grau de relação com o público. Assim, a estas ficaram reservados trabalhos tradicionais na indústria e nos lares. A mulher negra permaneceu ocupando os mesmos espaços e papéis que lhes foram atribuídos desde o período escravocrata. A despeito das mudanças profundas pelas quais passou o país, a ela permaneceu reservado o trabalho doméstico, o trabalho no campo e as inúmeras formas de labor precário em meio urbano, trabalhando como doceira, lavadeira, vendedora ambulante ou prostituta (Rago, 2012). Representadas ainda como bárbaras, primitivas e promíscuas, as mulheres negras permaneciam abastecendo o mercado de trabalho com mão de obra barata, embora alvo de teorias eugenistas que a concebiam como uma ameaça à formação de um trabalhador brasileiro disciplinado, produtivo e embranquecido em seus hábitos (Rago, 2012).

As mulheres foram paulatinamente conquistando espaço no mundo do trabalho, decorrência, sobretudo, de sua própria organização política. Mesmo na primeira onda feminista, marcada pela luta por direitos políticos, como o voto, organizações feministas próximas do anarquismo apontavam para as duras condições de trabalho a que as mulheres estavam submetidas no chão das fábricas. A principal bandeira destas organizações era a redução da jornada de trabalho. A partir de 1930, porém, há um significativo refluxo das organizações, só retomadas com vigor a partir dos anos 1960.

Na Europa e nos Estados Unidos, o questionamento dos valores morais de uma sociedade burguesa consumista teve a participação decisiva de organizações feministas de matiz libertária, reivindicando a ampliação de espaço no trabalho e na vida pública, bem como uma nova forma de relacionamento entre homens e mulheres, centrada na autonomia sobre a vida e o corpo (Pinto, 2010). No Brasil, em virtude da repressão, estas organizações ganharam maior impulso a partir dos anos 1970. Parte significativa dos grupos que surgiram naquela conjuntura guardavam relação muito próxima com movimentos populares. Violência, sexualidade, terra, trabalho, saúde e luta contra o racismo passariam a integrar as reivindicações de diversas organizações feministas a partir de então.

Paralelamente, o Estado articulava ao disciplinamento da força de trabalho a organização do processo de reprodução. A difusão de métodos contraceptivos e políticas de controle de natalidade que fora produzida pelos países de capitalismo central ganhou campo preferencialmente na periferia do sistema, onde o exército industrial de reserva era maior que a força de trabalho empregada.

Separando sexualidade e reprodução, a difusão de práticas de contracepção permitiu, por seu turno, que inúmeras mulheres, organizadas ou não, adentrassem no mundo do trabalho via relações formais de assalariamento, o que gerou um grande aumento da população feminina na força de trabalho a partir dos anos 1970 e 1980.

Esse assalariamento, porém, deu-se em um cenário regressivo. Desde os anos 1970, transformações profundas no mundo vêm provocando mudanças estruturais nas relações de trabalho. Novos processos organizacionais, com ênfase na desconcentração do processo produtivo, flexibilidade e terceirização de serviços, passaram a compor o ambiente de uma reestruturação do sistema produtivo brasileiro, provocando segmentação e precarização do trabalho feminino. Como vem sendo largamente documentado nos estudos de sociologia do trabalho, trabalhadores/as contratados/as diretamente pelas empresas gozam de melhores salários, direitos sociais e condições de trabalho, ao passo que os terceirizados constituem, em regra, uma franja instável, desprotegida e discriminada (Neves e Pedrosa, 2007). Em suma, a terceirização e a desconcentração vêm-se tornando as novas formas mais ou menos disfarçadas de discriminação da força de trabalho, em que racismo e sexismo ganham novo espaço para se reproduzirem.

Nos tempos atuais, há uma nova informalidade em curso, resultado do processo de reorganização da economia em um contexto de ofensiva do capital sobre os custos de reprodução da força de trabalho, alterando profundamente as formas de contratação mesmo nos segmentos de ponta do capital. Isto não provoca necessariamente o desaparecimento da velha informalidade, que, mesmo nesta conjuntura de crescimento do emprego formal, continua ocupando grande parte da classe trabalhadora em postos de baixa produtividade, em níveis de subsistência e com carência de todo e qualquer tipo de proteção social.

Uma das atividades que mais absorve a mão de obra das mulheres atualmente é a prestação individual de serviços. Trata-se da venda direta de produtos de grandes empresas, de forma pulverizada, em todos os espaços em que as trabalhadoras constituem suas relações de sociabilidade, servindo, usualmente, como fonte de renda acessória dos setores mais precarizados da força de trabalho feminina. Na qualidade de “consultoras” autônomas, este contingente expressivo de mulheres atua como atravessador entre o consumidor final e as fábricas, assumindo todos os riscos em caso de inadimplemento do consumidor final. Em outros termos, o capital se apropria não só da força de trabalho destas mulheres, mas da teia de relações sociais em que elas se inserem (Beloque, 2007).

A esse elevado contingente de consultoras somam-se ainda as pequenas produtoras independentes, que realizam trabalho individual em casa, produzindo e vendendo aquilo que elaboram. Como se constitui em atividade descapitalizada, a produção é predominantemente manual, com usos isolados de máquinas que

em nada lembram um processo industrial. Como laboram em casa, estas mulheres trabalham todos os dias, por longas e extensas jornadas de trabalho, sem férias ou qualquer seguro social que as ampare em casos de lesão decorrente de acidente de trabalho. Como, em geral, não têm qualquer perspectiva de acumulação, raramente experimentam algum nível de expansão que lhes permita alterar qualitativamente suas próprias condições de trabalho. Como o dinheiro que percebem só lhes permite repor os meios de produção desgastados pelo tempo e garantir a subsistência da família, o recurso que elas recebem circula apenas como dinheiro, não como capital (Beloque, 2007).

Esse setor vem crescendo nos últimos anos, dado que a terceirização de serviços permitiu que parte considerável do trabalho despendido na sede das empresas<sup>39</sup> seja realizada no próprio domicílio, fazendo do espaço doméstico o *locus* de realização de parte significativa do trabalho ocupado pelas mulheres. Assim, se para parte das mulheres o seu confinamento ao espaço doméstico, em um primeiro momento, foi aprofundado pela separação entre casa e lugar de trabalho, as formas atuais assumidas pelo capital, por outro lado, reaproximaram e/ou transformaram a casa em um lugar de trabalho gerador de valores de troca. Embora setores tradicionais já vivenciassem este tipo de relação, este fenômeno tem propiciado aos setores de ponta do capital a apropriação, em maior intensidade, dos atributos das trabalhadoras desenvolvidos no âmbito das atividades reprodutivas, ao mesmo tempo que vem ampliando, sem qualquer controle, a carga de trabalho por elas despendida.

Essas atividades são, em geral, realizadas ora na forma assalariada, ora na forma autônoma, como mera prestação de serviços remunerada apenas pela tarefa realizada. Esta última forma é a principal responsável por sua expansão, motivo pelo qual se pode caracterizar o trabalho domiciliar a partir dos seguintes elementos (Neves e Pedrosa, 2007):

- a) exclusão dos/as trabalhadores/as dos benefícios da Seguridade Social e do rol de direitos instituídos pela legislação trabalhista;
- b) jornada de trabalho extensa e intensificada, dado que no espaço domiciliar o/a trabalhador/a não tem qualquer controle sobre o tempo despendido;
- c) renda variável e irregular, determinada pela própria variação da demanda;

---

39. Alguns setores vêm se destacando nesse processo – como o de confecções e calçados, que, utilizando poucas inovações tecnológicas, tem sustentado sua capacidade competitiva à base da flexibilização e descentralização do processo produtivo, reduzindo os custos com salários e encargos sociais. Este setor representa o modo como as mulheres vêm sendo integradas historicamente à base, entre outras coisas, da discriminação de sua força de trabalho. No geral, dentro deste mesmo setor, há mais mulheres sem carteira assinada que homens, maior número de mulheres subcontratadas como autônomas, concentração nas empresas de menor porte e menores remunerações (Neves e Pedrosa, 2007).

- d) capacidade reduzida de negociação com os/as contratantes e ausência de relação com os/as demais contratados/as da cadeia, o que torna difícil a barganha por melhores condições de trabalho;
- e) enorme dificuldade de mensurar o seu tamanho, dada a pulverização da rede de contratações e subcontratações, expandindo a rede de trabalhadores/as envolvidos/as em condições precárias de trabalho; e
- f) utilização predominante da força de trabalho feminina.

O domicílio passa, portanto, a ser um ponto de uma cadeia produtiva que pode ter escalas nacionais ou internacionais, resultado tanto da tentativa de extrair dividendos das competências de trabalhadores/as quanto da de buscar por regiões caracterizadas pelas baixas remunerações conferidas à força de trabalho. Assim, a expansão do trabalho domiciliar entre as mulheres, além de configurar o quadro de precarização acima descrito quanto às condições de trabalho e de acesso a direitos, acentua a exploração dúplice e triplíce do trabalho feminino.

#### **4.2 Indicadores sobre mulheres brasileiras no mercado de trabalho na atualidade**

A reflexão até aqui empreendida mostra-se de grande relevância para a leitura dos principais dados disponíveis sobre a inserção das mulheres no mercado de trabalho no Brasil, objeto de análise desta subseção.

Em 2012, 43,3 milhões de brasileiras com 10 anos ou mais de idade estavam trabalhando ou à procura de trabalho. Elas representavam cerca de 50% das mulheres nesta faixa de idade. Entre elas, 39,8 milhões, ou cerca de 92%, estavam ocupadas.

Colocar-se à disposição do mercado de trabalho ainda não é, portanto, uma realidade para milhões de brasileiras – muitas delas estudantes, aposentadas ou pensionistas, um número não precisamente apurado de donas de casa, de mulheres consideradas economicamente inativas que dedicam uma extensa jornada diária para garantir que os demais membros da família possam inserir-se no mercado de trabalho, estudar e viver em condições salutaras. Em 2012, 26,9 milhões de brasileiras com 18 anos ou mais de idade não estudavam, nem trabalhavam – não estavam à procura de emprego, nem tinham renda do trabalho. Somente cerca de 27% delas eram aposentadas. Este imenso grupo é, sem dúvida, uma boa aproximação do universo de “donas de casa” no Brasil.<sup>40</sup> Estas mulheres respondem pela importante função de reprodução da força de trabalho, de reprodução social, como apontado anteriormente. Seu trabalho, no entanto, não é considerado como tal e não é contabilizado nas contas nacionais.

---

40. A título de comparação, nas mesmas condições, havia 9,5 milhões de homens, no entanto, 70% eram aposentados.

O cálculo do produto interno bruto (PIB) nacional considera todos os bens e serviços finais produzidos no Brasil a cada ano. Além de todos os bens e serviços com valor de mercado dado, são considerados também serviços não mercantis, entre eles o trabalho doméstico remunerado. Leva em conta, ainda, o que é produzido para o próprio consumo ou construído para o próprio uso. Adicionalmente, imputa valores de aluguéis a imóveis, por interpretar que os imóveis geram um serviço de ocupação. Todos estes elementos, apontados por Melo, Considera e Di Sabbato (2007), reforçam a possibilidade de que se contabilize também o trabalho doméstico não remunerado, realizado majoritariamente por mulheres. A magnitude deste trabalho pode ser dimensionada por meio de levantamentos sobre o tempo dedicado a estas atividades,<sup>41</sup> sendo as metodologias de cálculo as mais diversas.

O argumento apresentado pelas feministas para que isso não seja feito é a prevalente desvalorização do trabalho feminino, seja ele produtivo, seja reprodutivo.<sup>42</sup> De fato, a valorização social e econômica do trabalho feminino, em geral, e doméstico, em particular, é antiga bandeira do movimento e ponto de debate entre economistas feministas.

A articulação entre a responsabilização feminina pelas atividades de reprodução e a inserção das mulheres no mercado de trabalho dá-se sob diferentes formas. A primeira delas é a barreira à própria entrada no mercado de trabalho, traduzida pelas reduzidas taxas de participação feminina e as mais elevadas taxas de desocupação entre as mulheres. A segunda forma de articulação são as limitações impostas às mulheres trabalhadoras, que se traduzem em vínculos mais precários, jornadas mais reduzidas, dificuldade de ascensão profissional, reduzida presença em cargos de direção e, conseqüentemente, menores rendimentos. Neste campo, a visão da trabalhadora, antes e acima de tudo, como mãe/filha/esposa e com responsabilidades familiares contraposta a uma visão de “trabalhador ideal”, do sexo masculino e com disponibilidade integral para o trabalho, alia-se às reais restrições encontradas pelas mulheres. A discriminação encontra a realidade e a reforça.

As atividades domésticas naturalizadas como femininas traduzem-se, ainda, nos caminhos profissionais trilhados por muitas mulheres. A consequência disso é a presença majoritária de mulheres em profissões relacionadas aos cuidados. E, por fim, tem-se o trabalho doméstico remunerado, já abordado anteriormente, que articula trabalho produtivo e reprodutivo não somente por constituir uma

41. A partir de pesquisas de uso do tempo, diferentes localidades têm produzido as chamadas “contas satélite”, que incluem o trabalho doméstico não remunerado. Algumas referências são o Canadá e a Austrália.

42. Como se apontou preliminarmente na parte anterior, essa dicotomia também é objeto de controvérsia: o trabalho voltado para a reprodução social também pode ser considerado produtivo na medida em que gera um indispensável serviço para a sociedade, apesar de não implicar trocas mercantis e não ser realizado no âmbito do mercado. Um extenso debate vem ocorrendo entre economistas acerca do caráter produtivo do trabalho doméstico. Gelinski e Pereira (2005) apresentam um breve apanhado desta literatura.

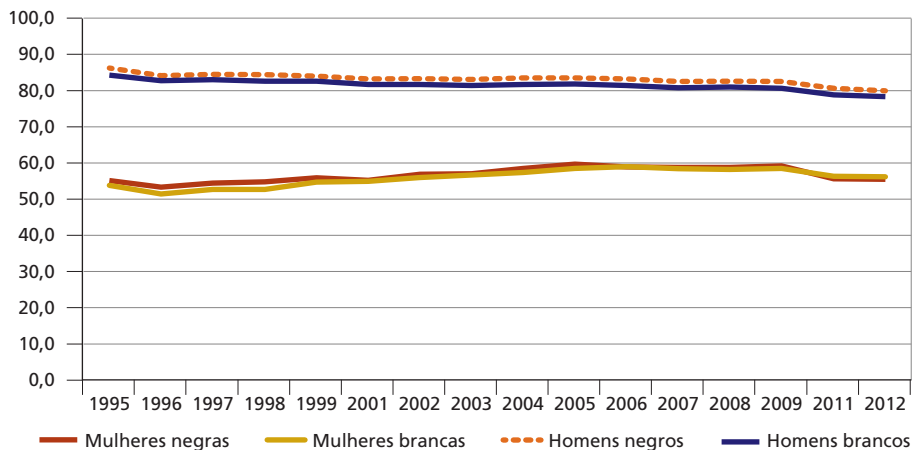


importante ocupação das mulheres brasileiras, mas também por viabilizar a entrada de muitas profissionais – aquelas que contratam trabalhadoras domésticas – no mercado de trabalho. A delegação do trabalho doméstico, tido como atribuição feminina, para uma trabalhadora remunerada reforça a responsabilização feminina, permite uma acomodação que exclui o compartilhamento intrafamiliar e entre sexos das tarefas domésticas e cria um grande abismo entre mulheres trabalhadoras, que é mitigado por relações de afeto e de cordialidade. Por tudo isso e por ocupar um importante contingente de trabalhadoras, o emprego doméstico é emblemático e merece análises detidas.

A partir do gráfico 4, serão apresentados os indicadores mais recentes do mercado de trabalho brasileiro que traduzem os principais obstáculos ainda enfrentados pelas mulheres. O primeiro deles, como apontado acima, é a possibilidade de participar do mercado de trabalho, em que o diferencial de gênero é marcante.

GRÁFICO 4

**Taxa de participação das pessoas de 16 anos ou mais de idade, por sexo e cor/raça – Brasil (1995 a 2012)**



Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: 1. A PNAD não foi realizada nos anos de 2000 e 2010.

2. Em 2004, a PNAD passa a contemplar a população rural de Rondônia, do Acre, do Amazonas, de Roraima, do Pará e do Amapá.

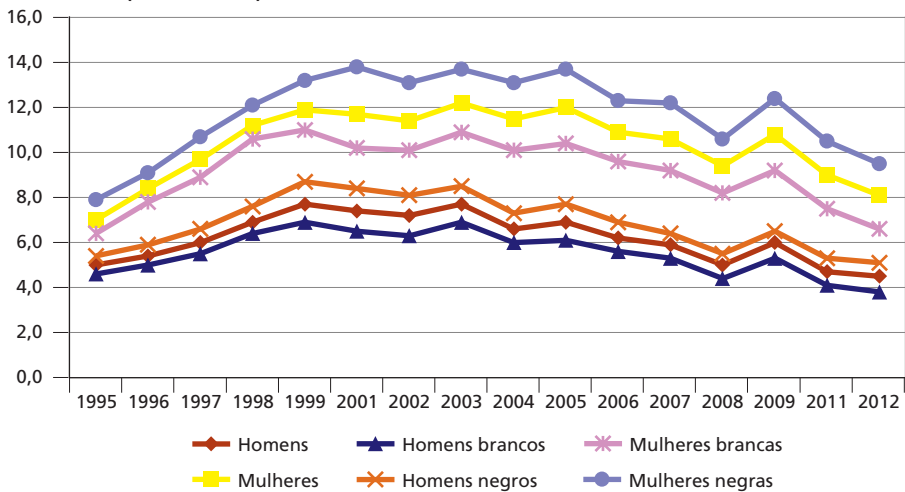
3. A população negra é composta por pretos e pardos.

Branças e negras apresentam taxas de participação bastante próximas, assim como brancos e negros. Mas a distância entre homens e mulheres, apesar de ter diminuído um pouco nas últimas décadas, ainda é muito significativa. As mulheres parecem ter atingido um teto de participação no mercado de trabalho. Apesar de um ligeiro crescimento no período mais recente, a grande inserção

ocorrida no último quarto do século passado arrefeceu-se. Com isso, atualmente ainda há um enorme contingente de mulheres em idade ativa que segue fora do mercado de trabalho, evidência de que este movimento encontra limitações de difícil transposição.

E, quando entram no mercado de trabalho, as mulheres parecem se deparar com mais dificuldades para encontrar um posto: a taxa de desocupação feminina é persistentemente superior à dos homens, como pode ser visto no gráfico 5. Este mostra ainda que, no caso da taxa de desocupação, as inflexões ocorridas no mercado de trabalho ao longo de mais de quinze anos não alteram as distâncias existentes entre homens brancos e negros, nem entre mulheres brancas e negras, sendo que estas últimas são o grupo com a inserção mais precarizada. A taxa de desocupação é somente um dos indicadores que reflete a dupla discriminação, de gênero e de raça.

**GRÁFICO 5**  
**Taxa de desocupação da população de 16 anos ou mais de idade, por sexo e cor/raça – Brasil (1995 a 2012)**



Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: 1. A PNAD não foi realizada nos anos de 2000 e 2010.

2. Em 2004, a PNAD passa a contemplar a população rural de Rondônia, do Acre, do Amazonas, de Roraima, do Pará e do Amapá.

3. A população negra é composta por pretos e pardos.

Um terceiro indicador tradicional que informa sobre as diferenças na inserção laboral de homens e mulheres é a jornada de trabalho. Em 2012, as mulheres ocupadas com 16 anos ou mais de idade tinham uma jornada média de 36,1 horas semanais na ocupação principal, enquanto a jornada masculina era de 42,2 horas. Na comparação entre grupos do mesmo sexo, mulheres e homens brancos tinham jornadas

superiores a mulheres negras e homens negros. Tradicionalmente, uma jornada de trabalho reduzida, ao contrário do que poderia significar, está relacionada a mais precariedade, renda insuficiente e discriminação. Os grupos que têm jornadas de trabalho menores, em geral, são aqueles mais mal posicionados na escala social e que por isso desejariam trabalhar mais se lhes fosse possível.

Cabe lembrar, contudo, como apontado anteriormente, que há todo um investimento do movimento feminista ao redor do mundo – que, inclusive, começa a colher alguns frutos ao promover alterações nos conceitos que subsidiam a construção de estatísticas nacionais sobre mercado de trabalho – no sentido de ampliar o conceito de trabalho, incorporando a ele as atividades domésticas. Comparando-se a jornada total de trabalho de homens e mulheres, o quadro anterior se altera significativamente; na verdade, se inverte: enquanto os homens têm uma carga global de 46,9 horas médias semanais, as mulheres trabalham 54,9 horas.<sup>43</sup> Estes dados refletem a imbricação, no caso das mulheres, entre trabalho produtivo e reprodutivo, pois o fato de serem elas majoritariamente as responsáveis pela realização dos afazeres domésticos tem consequências diretas na forma como se inserem, ou não, em uma atividade remunerada.

A distribuição de homens e mulheres por posição na ocupação e por setor de atividade econômica reflete como o sexo persiste como um importante determinante no mercado de trabalho.

**TABELA 2**  
**Distribuição da população ocupada com 16 anos ou mais de idade, por sexo, segundo posição na ocupação – Brasil (2012)**  
 (Em %)

Posição na ocupação	Masculino	Feminino
Funcionário público/militar	5,4	10,2
Empregado com carteira assinada	42,7	35,9
Empregado sem carteira assinada	17,0	12,1
Conta própria	24,8	15,6
Empregador	4,7	2,6
Empregado doméstico	0,9	14,7
Outros <sup>1</sup>	4,5	8,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Outros: trabalhadores/as na produção para o próprio consumo, trabalhadores/as na construção para o próprio uso e trabalhadores/as não remunerados/as.

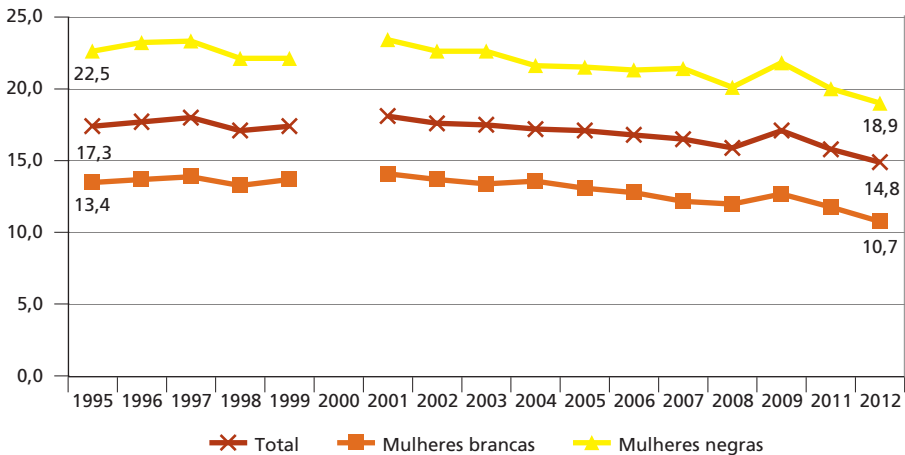
43. Essa é a soma do tempo despendido na ocupação principal e nos afazeres domésticos.

A importância do emprego doméstico para as mulheres imprime uma configuração diferenciada à sua distribuição por posição na ocupação, que também aponta a maior presença feminina nas ocupações precarizadas sem remuneração e menor entre empregadores/as. A relevância do emprego público para as mulheres, por sua vez, vem sendo relacionada aos seguintes fatores: *i*) os filtros de entrada mais impessoais eliminariam boa parte das discriminações de gênero para a admissão de mulheres a estes postos; *ii*) a maior presença de mulheres em setores como educação e saúde, que geram muitos empregos públicos; e *iii*) supostamente, uma maior procura pelas mulheres por postos públicos, devido à maior estabilidade e garantia de direitos, o que facilitaria a conciliação entre trabalho e vida familiar.

No caso do emprego doméstico, um movimento recente chama atenção: em 2012, 14,8% das mulheres ocupadas eram trabalhadoras domésticas, mas esta proporção é a menor das últimas duas décadas, como pode ser visto no gráfico 6. Entre as mulheres negras ocupadas, 18,9% estavam no emprego doméstico em 2012; entre as brancas, esta proporção já era de 10,7%.

GRÁFICO 6

**Proporção de trabalhadoras domésticas no total de ocupadas – Brasil (1995-2012)**  
(Em %)



Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A redução da proporção de trabalhadoras domésticas foi acompanhada de um considerável aumento de empregadas com carteira assinada – movimento que ocorreu no mercado de trabalho brasileiro nos últimos anos, tanto para mulheres quanto para homens. Elas eram 24% das ocupadas em 1995 e 36% em 2012. Comparativamente, os homens com carteira assinada passaram, no mesmo período,

de 34,1% para 42,7%, isto é, um importante aumento, mas em uma magnitude inferior à observada entre as trabalhadoras. A melhoria geral do mercado de trabalho explica em grande parte este movimento.

Em relação estreita com a distribuição por posição na ocupação, na distribuição por setor de atividade chama atenção a importância dos serviços sociais para o emprego feminino. Entre 2002 e 2012, houve uma ligeira queda, equivalente a um ligeiro aumento no caso do peso do emprego no comércio. Já a ocupação agrícola vem caindo para homens e mulheres ao longo dos últimos anos – em 2002, ocupava 22,2% dos homens e 15,8% das mulheres; dez anos depois, estes números eram 17,3 e 9,8. No caso da indústria, há um movimento inverso entre os sexos: diminui a importância para os trabalhadores homens – em 1995, 17,2% dos ocupados estavam neste setor da economia e em 2012, 15,6%; e entre as mulheres, passa-se de 9,1% para 11,9%. Contudo, trata-se de alterações tímidas para um período de mais de quinze anos.

TABELA 3

**Distribuição da população ocupada com 16 anos ou mais de idade, por sexo, segundo setor de atividade – Brasil (2012)**  
(Em %)

Setor de atividade	Masculino	Feminino
Administração pública	5,7	5,4
Agrícola	17,3	9,8
Comércio	18,0	17,4
Indústria	15,6	11,9
Construção civil	14,9	0,6
Serviços auxiliares <sup>1</sup>	12,1	8,0
Serviços sociais <sup>2</sup>	4,8	32,4
Outras atividades <sup>3</sup>	11,7	14,5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/lpea.

Notas: <sup>1</sup> Serviços auxiliares: alojamento, alimentação, transporte, comunicação e armazenagem.

<sup>2</sup> Serviços sociais: serviços sociais, domésticos, educação e saúde.

<sup>3</sup> Outras atividades: outras atividades, outros serviços coletivos, sociais e pessoais e atividades mal definidas.

Além de refletir uma divisão sexual do trabalho, a desigual distribuição por setor de atividade também está relacionada à menor renda alcançada pelas mulheres em suas ocupações, que são, em geral, aquelas menos valorizadas socialmente. A tabela 4 apresenta a renda média do trabalho, por setor de atividade, para homens e mulheres e ainda com o recorte de cor/raça. Mais uma vez, confirma-se a hierarquia existente no mercado de trabalho, na qual os homens brancos estão no topo e as mulheres negras, na base. Curiosamente, o único setor de atividade

no qual a remuneração das mulheres supera a dos homens é a construção civil, que responde por somente 0,6% dos postos ocupados por mulheres. No setor de atividade mais “feminizado”, a grande categoria “serviços sociais”, que engloba inclusive o emprego doméstico, o rendimento masculino é mais que o dobro do feminino (R\$ 2.307,20 contra R\$ 1.111,20). Isto demonstra que mesmo nas categorias profissionais em que há mais mulheres, os homens têm posições mais privilegiadas e recebem maiores salários.

TABELA 4

**Rendimento médio mensal no trabalho principal da população ocupada de 16 anos ou mais de idade, por sexo e cor/raça, segundo setor de atividade – Brasil (2012)**  
(Em R\$)

Setor de atividade	Masculino		Feminino	
	Branco	Negro	Branca	Negra
Administração pública	3.094,3	2.033,3	2.559,4	1.471,4
Agrícola	1.106,9	481,4	237,8	115,7
Comércio	1.925,1	1.151,4	1.238,0	808,8
Indústria	2.074,2	1.325,5	1.195,3	790,1
Construção civil	1.645,9	1.078,3	2.177,7	993,1
Serviços auxiliares <sup>1</sup>	1.861,4	1.259,4	1.335,1	804,1
Serviços sociais <sup>2</sup>	2.922,2	1.646,7	1.402,8	850,3
Outras atividades <sup>3</sup>	3.016,0	1.523,5	1.746,9	1.015,2
<b>Total</b>	<b>2.072,5</b>	<b>1.139,5</b>	<b>1.377,9</b>	<b>795,4</b>
	<b>1.568,4</b>		<b>1.085,9</b>	

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: <sup>1</sup> Serviços auxiliares: alojamento, alimentação, transporte, comunicação e armazenagem.

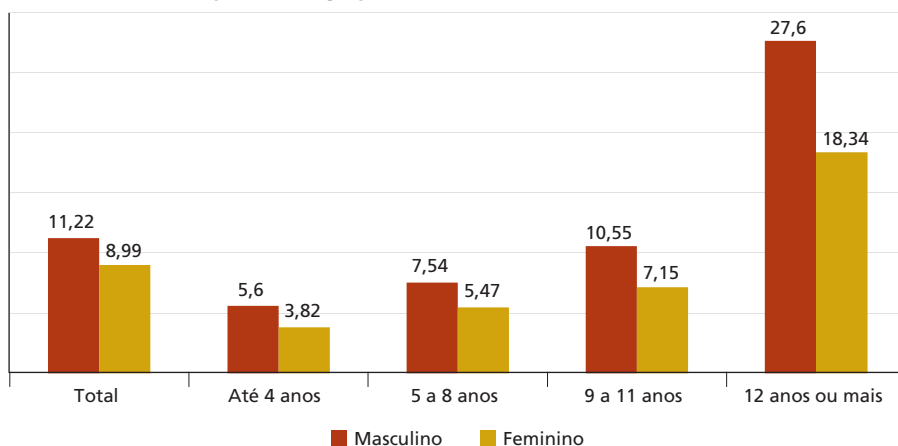
<sup>2</sup> Serviços sociais: serviços sociais, domésticos, educação e saúde.

<sup>3</sup> Outras atividades: outras atividades, outros serviços coletivos, sociais e pessoais e atividades mal definidas.

Somam-se à colocação no mercado de trabalho – setor de atividade e forma de contrato – as capacidades do indivíduo, em geral, medidas pelo tempo de experiência de trabalho e pelo nível de escolaridade. A escolaridade do trabalhador é historicamente um importante determinante do rendimento do trabalho, o que se confirma pelos dados do gráfico 7. No entanto, o peso do determinante *sexo* mostra-se muito relevante, pois, apesar de mulheres mais escolarizadas receberem rendimentos mais elevados que mulheres menos escolarizadas, homens e mulheres com a mesma escolaridade apresentam importantes diferenciais de renda, e isto se agrava entre os/as mais escolarizados/as.

GRÁFICO 7

Rendimento-hora médio no trabalho principal da população ocupada com 16 anos ou mais de idade, por sexo e grupos de anos de estudo – Brasil (2012)



Fonte: IBGE (2013).

Para homens e mulheres, uma escolaridade mais alta significa também maiores chances de estar no mercado de trabalho. No caso delas, contudo, a escolaridade tem uma relevância muito mais evidente: enquanto entre aquelas com até oito anos de estudo 39,5% estavam ocupadas em 2012, entre as mulheres com doze anos ou mais de estudo, 73,7% trabalhavam.

Há de se analisar, finalmente, o trabalho realizado para o mercado no espaço doméstico. Muitas das configurações de trabalho encontradas na atualidade são de difícil captação por parte das pesquisas oficiais. Diante disto, é possível tão somente se aproximar do quantitativo de trabalhadores e trabalhadoras envolvidos/as em atividades remuneradas feitas no domicílio, e, ainda assim, não fica muito claro o tipo de vínculo que possuem, se se trata de assalariamento ou terceirização disfarçada, entre outras questões. Uma primeira análise dos dados disponíveis sinaliza que, de fato, há uma questão de gênero quando se fala deste tipo de trabalho. Em 2012, do total de mulheres ocupadas (39,8 milhões), cerca de 7% trabalhavam no próprio domicílio; no caso dos homens, esta proporção é de 1,8%. A imensa maioria destes/as trabalhadores/as é considerada “conta própria” e possui renda de até um salário mínimo. No total de mulheres ocupadas, cerca de 30% recebia como renda do trabalho principal até um salário mínimo; entre aquelas ocupadas como conta própria, esta proporção sobe para 50%; e no caso daquelas ocupadas como conta própria que trabalhavam no próprio domicílio, 61% concentrava-se nesta faixa de renda. Estes números sugerem grande precariedade e indicam que o trabalho por conta própria no domicílio parece se configurar

como um arranjo das trabalhadoras que se responsabilizam pelos afazeres domésticos, pelos trabalhos de cuidado e que se inserem no mercado de trabalho de forma extremamente frágil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, vale frisar, como pondera Saffioti (2009), que patriarcado, racismo e capitalismo são faces articuladas que compõem um modo específico de produção e reprodução da vida, mas que concretamente assume configurações diversas, não se apresentando aos sujeitos como um grande bloco monolítico que conforma as experiências, dando-lhe sentido único. Embora o patriarcado seja historicamente anterior ao capitalismo, a forma capital agudiza e instrumentaliza as opressões, em uma relação de sobredeterminação que, no entanto, não dissolve as suas especificidades. Embora sejam inseparáveis, cada um preserva uma autonomia relativa em face do outro. Esta relação supõe pensar o sistema de classes sociais para além das relações econômicas; o patriarcado, por sua vez, não pode ser pensado como mera ideologia ou sistema de dominação política.

Nesse contexto, a divisão sexual do trabalho subordina e subalterniza as mulheres aos homens no mundo do trabalho, subordinando a reprodução à produção, representando-as ideologicamente como instâncias separadas e autônomas entre si; o privado está atravessado pelas relações sociais de produção e com ela se relaciona.

Embora mulheres de distintas classes sociais estejam submetidas a um regime patriarcal de opressão, as condições concretas de existência das mulheres que compõem as classes populares as expõem a experiências muito peculiares. Em suma, as mulheres não compartilham a mesma opressão ou as mesmas relações de exploração. O que as unifica é a luta contra o sexismo, o patriarcado e a misoginia (Bairros, 1995).

## REFERÊNCIAS

BAIRROS, L. Nossos feminismos revisitados. **Revista estudos feministas**, v. 3, n. 2, 1995. Disponível em: <<http://goo.gl/TDbg3B>>.

BELOQUE, L. D. **A cor do trabalho informal**: uma perspectiva de análise das atividades informais. 2007. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2007.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Apresentação – mulher, viver sem violência. **SPM**, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/xTHB0R>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SEPM, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/ubvDZY>>.



\_\_\_\_\_. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do Artigo 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/aNpNtX>>.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 478, de 19 de março de 2007. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007a. Disponível em: <<http://goo.gl/jGU2kL>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/EPTL5E>>.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 478, de 14 de abril de 2010. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/jGU2kL>>.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 478-A, de 2010, do sr. Carlos Bezerra, que revoga o parágrafo único do Art. 7º da Constituição Federal, para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre empregados domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/DGvvyF>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.030, de 20 de junho de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e remaneja cargos em comissão. Brasília: Presidência da República, 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/R33rVY>>.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 72, de 2 de abril de 2013. Altera a redação do parágrafo único do Artigo 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais. Brasília: Congresso Nacional, 2013b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres: 2013-2015**. Brasília: SPM, 2013c. Disponível em: <<http://goo.gl/JPbEYc>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. **Governo entrega proposta de regulamentação do trabalho doméstico**. Brasília: MTE, 2013d. Disponível em: <<http://goo.gl/aJNtc3>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria nº 448, de 3 de abril de 2013. Brasília: MTE, 2013e. Disponível em: <<http://goo.gl/YZSaV9>>.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 224, de 2013. Brasília: Congresso Nacional, 2013f. Disponível em: <<http://goo.gl/A8NJgW>>.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2012**. Brasília: TSE, 2013g. Disponível em: <<http://goo.gl/utJc5a>>.

BRUMER, A. O sexo da ocupação: considerações teóricas sobre a inserção da mão de obra feminina na força de trabalho. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 3, n. 8, p. 20-38, out. 1988.

CAMPANHA pelo fim do imposto sindical nas redes sociais. **CUT**, 3 abr. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/WkPcfH>>.

D'INCAO, M. A. Mulher e família burguesa. *In*: DEL PRIORE, M.; PINSKY, C. B. (Coords.). **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2012.

FALCI, M. K. Mulheres do Sertão nordestino. *In*: DEL PRIORE, M.; PINSKY, C. B. (Coords.). **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2012.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. 7. ed. São Paulo: FBSP, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/Wp9j04>>.

FENATRAD – FEDERAÇÃO NACIONAL DE TRABALHADORES E TRABALHADORAS DOMÉSTICAS DO BRASIL. **Carta aberta sobre o Projeto de Lei do Senado nº 224, de 2013**. Salvador: FENATRAD, 17 jul. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/cBRvwd>>.

FONSECA, C. Ser mulher, mãe e pobre. *In*: DEL PRIORE, M.; PINSKY, C. B. (Coords.). **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma síntese das condições de vida da população brasileira 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. (Série Estudos e Pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica). Disponível em: <<http://goo.gl/DYhIkM>>.

GELINSKI, C. R. O.; PEREIRA, R. S. Mulher e trabalho não remunerado. **Mulher e trabalho**, Rio Grande do Sul, 2005, v. 5. Disponível em: <<http://goo.gl/gqbQRD>>.

GRAHAM, S. L. **Proteção e obediência**: criadas e seus patrões no Rio de Janeiro (1860-1910). São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 15, mar. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/w0eO3x>>.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise, Brasília, n. 19, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/m78FNs>>.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise, Brasília, n. 20, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/6OwfC6>>.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise, Brasília, n. 21, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/V7jX4e>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA *et al.* **Retrato das desigualdades de gênero e raça.** 4. ed. Brasília: Ipea, 2011.

KOFES, S. Entre nós mulheres, elas as patroas e elas as empregadas. *In:* ARANTES, A. A. *et al.* **Colcha de retalhos:** estudos sobre a família no Brasil. 3. ed. Campinas: Editora UNICAMP, 1994.

MELO, H. P.; CONSIDERA, C. M.; DI SABBATO, A. Os afazeres domésticos contam. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 16, n. 3 (31), dez. 2007. Disponível em: <[file:///C:/Users/t2366618/Downloads/06\\_Hildete2.pdf](file:///C:/Users/t2366618/Downloads/06_Hildete2.pdf)>.

LOPEZ, F.; SÁ E SILVA, F. **Pesquisa:** valores e estrutura social no Brasil. *In:* SEMINÁRIO VALORES E CIDADANIA. Brasília: Ipea, nov. 2012.

MINISTÉRIO Público busca atuação integrada para punir agressor e amparar vítima de violência sexual. **Compromisso e atitude**, n. 4, nov. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/3EcXWh>>.

NASCIMENTO, B. A mulher negra no mercado de trabalho. *In:* RATTS, A. **Eu sou atlântica:** sobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento. São Paulo: Instituto Kuanza; Imprensa Oficial, 2006.

NEVES, M. A.; PEDROSA, C. M. Gênero, flexibilidade e precarização: o trabalho a domicílio na indústria de confecções. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 11-34, jan./abr. 2007.

PINHEIRO, L. **Planejamento e financiamento das políticas para as mulheres:** possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: Ipea, 2011. (Nota Técnica, n. 8).

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

PINTO, C. R. J. Feminismo, história e poder. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/SQTExz>>.

RAGO, M. Trabalho feminino e sexualidade. *In:* DEL PRIORE, M.; PINSKY, C. B. (Coords.). **História das mulheres no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2012.

SAFFIOTI, H. I. B. **Ontogênese e filogênese do gênero**: ordem patriarcal de gênero e violência masculina contra mulheres. Rio de Janeiro: Flacso, 2009. (Série Estudos e Ensaios). Disponível em: <<http://goo.gl/4Ya3ho>>.

SOIHET, R. Mulheres pobres e violência no Brasil urbano. *In*: DEL PRIORE, M.; PINSKY, C. B. (Coords.). **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2012.

SOUZA, M. **As lutas feministas nas ruas**: o complexo encontro das opressões. Brasília, 2013. No prelo.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BANDEIRA, L. Três décadas de resistência feminista contra o sexismo e a violência feminina no Brasil: 1976 a 2006. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 2, p. 401-438, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/WB1EyF>>. Acesso em: 29 maio 2012.

OLIVEIRA, R. T. S. Estatísticas de violência doméstica no Brasil: possibilidades de análise. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO – DIÁSPORAS, DIVERSIDADES, DESLOCAMENTOS, 9. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/GQplTF>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

OMS – ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. **Dando prioridad a las mujeres**: recomendaciones éticas y de seguridad para la investigación sobre la violencia doméstica contra las mujeres. Ginebra: OMS, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/dPVoQD>>. Acesso em: 10 abr. 2012.

VENCO, S. Quando o trabalho adoce: uma análise sobre o teleatendimento. **Revista de gestão integrada em saúde do trabalho e meio ambiente**, São Paulo, v. 3, n. 3, ago./dez. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/4xx45c>>. Acesso em: 9 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. A história e a atualidade da compressão do tempo e do espaço. *In*: ARAÚJO, E.; DUQUE, E. **Tempos sociais e o mundo contemporâneo**. Um debate para as ciências sociais e humanas. Braga: CECS, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/1joeJr>>. Acesso em: 9 dez. 2012.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2012**. Atualização: homicídios de mulheres no Brasil. Rio de Janeiro: Flacso, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/ImNIgn>>.

WALLERSTEIN, I. **Capitalismo histórico e civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.