

**Políticas orientadas
ao enfrentamento
das desigualdades
de gênero no
Brasil: desafios,
oportunidades e
recomendações**

**Amanda Martinho
Resende, Letícia Graça
Generoso Pereira,
Samuely Laurentino,
Luiza Nassif Pires,
Lucca Henrique G.
Rodrigues & Lais
Assenço Paulino**

Este estudo analisa a experiência brasileira na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento das desigualdades de gênero considerando intersecções com questões raciais. A pesquisa identifica obstáculos, desafios e oportunidades para promover a equidade em um contexto político-econômico complexo, propondo recomendações preliminares para políticas mais justas e inclusivas. O trabalho foca em quatro eixos estratégicos e interligados: (1) política fiscal e orçamento com perspectiva de gênero, (2) representação política de mulheres em âmbitos decisórios, (3) coleta, processamento e análise de dados desagregados, e (4) políticas de cuidado. A partir de uma análise crítica da política fiscal recente, argumenta-se que, apesar de mais flexível que o antigo Teto de Gastos, o Novo Arcabouço Fiscal ainda impõe limitações que podem comprometer investimentos essenciais para a promoção da equidade de gênero e raça. Enfatiza-se a importância de um orçamento com perspectiva de gênero e da representação política de mulheres, pessoas negras e indígenas para a implementação de políticas efetivamente inclusivas. Ademais, ressalta-se a necessidade de aprimoramento na coleta, análise e utilização de dados desagregados por gênero e raça para informar a formulação dessas políticas públicas. Para tanto, é preciso institucionalizar, pela via legal, a realização regular de pesquisas, como a pesquisa de uso do tempo, e garantir orçamento adequado para sua concretização. Por fim, a implementação de um Plano Nacional de Cuidados dotado de intersectorialidade, articulação interfederativa, participação e controle social é proposta como estratégia para desafiar estruturas de desigualdade, redistribuindo responsabilidades e expandindo o acesso a serviços essenciais. Conclui-se que o enfrentamento das desigualdades de gênero e raça no Brasil requer uma abordagem multifacetada e integrada, envolvendo todos os níveis de governo, sociedade civil e setor privado. O momento atual, marcado pela retomada das instituições democráticas, apresenta uma oportunidade crucial para fortalecer políticas públicas que efetivamente reduzam essas disparidades, promovendo um desenvolvimento mais equitativo e sustentável.

RESENDE, A.M. et al. Políticas orientadas ao enfrentamento das desigualdades de gênero no Brasil: desafios, oportunidades e recomendações. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made/USP), 2025. (Nota de Política Econômica, n.67)

made.feausp@gmail.com

Os autores agradecem a Co-Impact, Open Society Foundations e Wellspring Philanthropic Fund por seu apoio. Agradecemos também às pesquisadoras Mercedes D'Alessandro, Andrea Paola García Ruiz, Diana Ramirez, Alma Espino e Soledad Salvador, pela revisão cuidadosa do presente texto, e pelas trocas e reflexões compartilhadas ao longo do último ano, no contexto do Projeto Macrofeministas Latinoamericanas. Agradecemos ainda ao *Rumbo Colectivo*, e às pesquisadoras associadas que têm colaborado com esse projeto. A publicação desta nota inaugura uma série de outras publicações do Made voltadas à discussão, a partir de uma perspectiva feminista e macroeconômica, de estratégias complementares de combate à desigualdade de gênero em países da América Latina. Por fim, agradecemos ao João Pedro Gomes e à Eslen Brito pelas sugestões e comentários, que enriqueceram o conteúdo aqui apresentado. Eventuais erros e omissões são de responsabilidade exclusiva dos autores.

1. Introdução

O Brasil é marcado por desigualdades socioeconômicas, com discrepâncias regionais, raciais e de gênero, cujas intersecções criam um quadro complexo a ser enfrentado. Segundo a PNADc para o 4º trimestre de 2023, 64,6% das pessoas fora da força de trabalho são mulheres, das quais 24,2 milhões são mulheres negras e 18 milhões são mulheres brancas. Desse quantitativo, 8,4 milhões de mulheres negras e 4,9 milhões de mulheres brancas citam as tarefas domésticas e de cuidado não remuneradas como a principal barreira para ingressar no mercado de trabalho. Somam-se as jornadas de trabalho pouco flexíveis e a sobrecarga pelo trabalho social de cuidado, condicionando essas mulheres à perspectiva da informalidade precarizada. Tal desigualdade estrutural no acesso a empregos é responsável por reduzir suas possibilidades de renda própria, limitando sua autonomia econômica e as posicionando nos decis de renda mais baixos. As barreiras estruturais, como preconceito racial, menor acesso à educação e segregação espacial, tornam o mercado informal de trabalho majoritariamente negro. Na interseção entre as dimensões de gênero e raça, mulheres negras, mais uma vez, apresentam uma posição particularmente vulnerável. São elas que apresentam a maior taxa de informalidade (42%), 7,3 pontos percentuais maior do que a dos homens brancos (34,7%)¹.

A realidade histórica de desigualdades no país foi deliberadamente enfrentada pela Constituição de 1988, que pauta uma atuação forte do Estado na provisão de bem-estar, a partir de um sistema universal de saúde, educação e assistência social, atuando como um freio ao avanço das iniquidades. Afinal, essas políticas sociais, ao garantirem proteção e acesso à renda, tanto monetária quanto não monetária (isto é, através de serviços públicos gratuitos), beneficiam proporcionalmente mais mulheres e pessoas negras, em especial, mulheres negras (Marques *et al.*, 2022; Gomes *et al.*, 2024), considerada a articulação entre gênero, raça e classe. Desde 2014, porém, os discursos em defesa da consolidação fiscal têm assumido protagonismo crescente na mídia e na arena política. A crença na “insustentabilidade” da dívida pública e na urgência de medidas que cortem gastos do governo sem contrapartidas efetivas de aumentos da arrecadação teve como resultado prático o enxugamento e a precarização de instituições e políticas que vinham, desde o início do século, promovendo a expansão de direitos.

Como consequência, inaugura-se uma fase política na qual os direitos já conquistados passam a estar em risco e a elaboração de novas políticas, capazes de lidar com aspectos mais enraizados das nossas desigualdades, perdem espaço de disputa. A reeleição de Lula para um terceiro mandato trouxe, no entanto, nuances a esse processo e renovou algumas esperanças na ampliação, ou mesmo manutenção, do papel do Estado. O ano de 2024 ilustrou bem algumas das complexidades desse contexto. Se, por um lado, o piso orçamentário constitucional para saúde e educação públicas foram tema de disputa ao longo do ano, temos, por outro lado, a Política Nacional de Cuidados aprovada pelo Congresso Nacional (Lei nº 15.069/2024). Contudo, é necessário garantir orçamento para essa nova política apesar do contexto de cortes de gastos públicos.

Nesse cenário em que a política fiscal tem tido como prioridade a redução de despesas primárias, é necessário pautar o papel do Estado e das políticas públicas na transformação de uma realidade social marcada por processos históricos de opressão. É preciso que haja um verdadeiro compromisso com a redução da desigualdade de gênero que se reflita nas alocações orçamentárias. Caso contrário, mais uma vez, serão as mulheres as principais atingidas por medidas de contenção fiscal, a despeito dos discursos e símbolos de equidade levantados como bandeira por nossa sociedade. Para que a Política Nacional de Cuidados seja implementada, e não termine por ser apenas uma conquista simbólica, é necessário que haja uma expansão de gastos de ministérios que estarão envolvidos no plano nacional de cuidados. Por exemplo, sem expansão de orçamento para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), não é possível estender os serviços de cuidado com idosos, assim como a expansão das vagas nas creches depende de mais investimento na educação pública.

Nessa nota, mapeamos algumas dessas questões, com foco na experiência brasileira de formulação e implementação de políticas destinadas a enfrentar as desigualdades de gênero e raça. Foram identificados obstáculos, desafios e oportunidades para promover a equidade de gênero considerando intersecções com questões raciais no contexto político e econômico de nosso país, com a proposição de recomendações preliminares para políticas públicas voltadas a reduzir essas disparidades e promover uma sociedade mais justa e inclusiva a partir de um elemento central, qual

¹Foram considerados informais os empregados sem carteira assinada e as pessoas ocupadas como empregador ou conta-própria sem CNRJ (Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica) (PNADc, 4º trimestre de 2023).

seja, o papel da política fiscal. Em seguida, foram abordados quatro eixos considerados estratégicos e articulados: (1) orçamento com perspectiva de gênero, (2) representação política de mulheres nos âmbitos de decisão político-econômica, (3) coleta, processamento e análise de dados desagregados, e (4) políticas de cuidado. Após uma breve seção que aprofunda as considerações sobre política fiscal abordadas nessa introdução, a nota se desdobra nestes quatro eixos, finalizando com nossas conclusões e recomendações.

2. A centralidade da política fiscal para estratégias efetivas de combate às desigualdades de gênero e raça

O Brasil, desde 2014 e sobretudo a partir de 2016, tem passado por mudanças substanciais no desenho da política fiscal, refletidas no orçamento público, já que a estabilidade macroeconômica - interpretada dos pontos de vista da sustentabilidade da dívida pública e do controle da inflação - passou a ser a grande prioridade do governo, com implicações diretas no que se refere à contenção de gastos. De acordo com Dweck e Teixeira (2017), o ano de 2015 foi marcado pela adoção de “medidas restritivas em todas as áreas, principalmente, na área fiscal, quando foi realizado um dos maiores ajustes fiscais da história recente, maior inclusive que os de 1999 e 2003” (p. 2).

Em 2016, durante o governo de Michel Temer, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95, que estabelecia o Teto de Gastos, limitando o crescimento anual das despesas à inflação do ano anterior, com o objetivo de controlar as contas públicas e evitar o aumento da dívida. O teto incluía gatilhos para serem acionados caso o limite fosse descumprido, como proibição de expansão de quadros de pessoal e limitação de gastos discricionários². No entanto, também previa exceções para situações específicas, como transferências obrigatórias da União para estados e municípios e gastos emergenciais. Ao longo dos anos, o teto sofreu modificações, que buscavam ajustar a norma excessiva e injustificadamente restritiva às necessidades impostas pela realidade nacional. Durante o governo Bolsonaro, em 2021, para lidar com os impactos da pandemia de Covid-19, foram aprovadas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) que abriram espaço fiscal de R\$ 44 bilhões para o Auxílio Emergencial e viabilizaram o pagamento de precatórios, gerando um impacto de R\$ 236,5 bilhões, segundo a Instituição Fiscal In-

dependente (IFI). O contexto pandêmico contribuiu para o enfraquecimento da regra fiscal brasileira, tema que ganhou destaque nas eleições de 2022, quando Lula sinalizou a intenção de revogá-la.

Já eleito, em agosto de 2023, Lula aprovou junto ao Congresso o “Novo Arcabouço Fiscal” (NAF ou a Lei Complementar nº 200) para substituir o Teto de Gastos, mantendo o compromisso de ancorar as despesas a uma parcela (50% a 70%) das receitas arrecadadas anualmente, mas estabelecendo novas regras que, até certo ponto, abrem espaço fiscal para a realização de gastos públicos essenciais. O crescimento real (isto é, acima da inflação) das despesas primárias anuais deve ficar limitado a esse percentual do crescimento das receitas primárias, considerando a inflação medida pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo). São estabelecidas metas de resultado primário, com tolerância de erro de 0,25 pontos percentuais do PIB. Como mecanismo anticíclico que busca evitar o engessamento ou a expansão acelerada dos gastos, o NAF determinou limites mínimo e máximo para o crescimento real das despesas: o mínimo é 0,6% e o máximo 2,5% em relação à despesa do ano anterior. Adicionalmente, os investimentos devem ser de, no mínimo, 0,6% do PIB estimado no Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) a cada ano.

Em termos comparativos, o NAF, de fato, apresenta-se como mais flexível que o Teto de Gastos. Entretanto, ele ainda tem delimitado o funcionamento das contas públicas nos últimos anos (Brenck *et al.*, 2023). No longo e médio prazos, ainda que sejam gerados superávits primários elevados, o gasto futuro sempre estará condicionado a limitações relevantes, e tais limites não serão superados nem em cenários de forte crescimento econômico (Vazquez e Schlegel, 2023). Paulani (2024) argumenta que o NAF apresenta alguns limites inescapáveis, tendo em vista o legado que veio a substituir, isto é, o Teto de Gastos e toda a prévia narrativa sobre a trajetória da política fiscal no Brasil.

Assim, apesar dos esforços do governo para tornar o manejo dos recursos públicos mais flexíveis e sensíveis às necessidades da população, o NAF impõe maiores obstáculos à implementação e institucionalização de políticas sociais do que seu antecessor original, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada no ano 2000 e ainda em pleno vigor. Portanto, se é verdade que o orçamento público, já há um bom tempo, não tem refletido a busca pela equidade, e a redução de brechas de gênero e raça tem ficado à mercê da busca de outros

² Alguns desses limites já estavam previstos desde a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), um dos instrumentos inaugurais de controle da política fiscal no Brasil.

objetivos programáticos (Dweck e Teixeira, 2017), é verdade também que, atualmente, o NAF é o maior desafio a ser enfrentado por aqueles que atuam em prol da expansão de políticas sociais, ao menos a nível institucional.

A título de ilustração, vale destacar o fato de que as despesas com políticas sociais do governo federal tiveram um crescimento real per capita de 70% nos dois primeiros mandatos de Lula (2003-2010) (Castro *et al.*, 2012). Como consequência, o crescimento real das despesas primárias ao longo desse período teria ultrapassado o limite imposto pelo NAF, como demonstramos em um estudo anterior (Marques *et al.*, 2023). Em outras palavras, caso o NAF estivesse valendo nos anos 2000, não teria sido possível concretizar a trajetória histórica de redução da pobreza e da desigualdade de renda, dependente, em grande medida, da expansão dos gastos sociais ao longo do período. À luz dessas considerações, quais são as perspectivas de combate efetivo às desigualdades raciais e de gênero, em um horizonte de restrição permanente das despesas do governo?

3. Orçamento com perspectiva de gênero

O orçamento é uma das principais ferramentas de política econômica e social em um governo: organiza e reflete suas prioridades e impacta a sociedade em diversos âmbitos, seja na economia, na política, nas esferas de poder, no trabalho ou na vida privada. Em uma sociedade desigual, o efeito das políticas elencadas e priorizadas no orçamento público não é neutro. Assim, a eficácia e a efetividade de políticas voltadas à redução de desigualdades dependem de um cuidadoso planejamento orçamentário, que deve levar em conta, em última instância, quais são as diferentes finalidades dos gastos públicos (Abreu, 2014). Desde a gestão pública, o planejamento é o objetivo primordial da política orçamentária, a qual viabiliza, através da previsão de receitas e da autorização de despesas, a sistematização de políticas públicas que direcionam o funcionamento da economia e as relações sociais.

Por isso, e considerando que o impacto das políticas públicas sobre a vida de mulheres e homens é distinto, é necessário refletir sobre a suposta “neutralidade” do orçamento e incorporar a perspectiva de combate às desigualdades, inclusive com uma lente interseccional que permita identificar diferenças raciais, de classe e de região, de

forma ativa nos processos orçamentários (Elson, 2005). Um orçamento com perspectiva de gênero tem como objetivo que todas as áreas da administração pública, seja ela federal, estadual ou municipal, estejam articuladas a, e sejam orientadas por, políticas que contribuam para fechar brechas de desigualdade, em múltiplas dimensões. Assumir uma perspectiva de gênero no orçamento não se limita a destinar recursos públicos exclusivamente às mulheres, nem à existência de um Ministério das Mulheres (Lei nº 14.600/2023), mas implica a compreensão da transversalidade da dimensão de gênero em todas as políticas e programas³ desenvolvidos pelo Estado (Hofbauer e Vinay, 2012).

Em 2005, devido à pressão da sociedade civil por maior transparência no gasto público da União, o Senado Federal iniciou a divulgação de uma ferramenta chamada “Orçamento Mulher”, com base em dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Essa medida, embora certamente um avanço institucional temporário, não pode ser interpretada como a adoção efetiva de um orçamento sensível a gênero, já que não logrou concretizar os princípios e objetivos desse instrumento (Rosa *et al.*, 2024). Com efeito, a iniciativa foi descontinuada a partir de 2015, por falta de apoio político. Ainda assim, é possível dizer que o “Orçamento Mulher” fincou suas raízes na memória institucional brasileira, produzindo frutos promissores recentemente.

Nesse sentido, uma proposta com objetivos semelhantes, o relatório “A Mulher no Orçamento”, foi aprovada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2021, com o apoio da Bancada Feminina no Congresso Nacional. A medida determinou, em primeiro lugar, que o poder executivo federal divulgasse um relatório de execução orçamentária de ações e programas relacionados ao combate à desigualdade de gênero, com referência ao exercício de 2021. Em segundo lugar, que o poder executivo adotasse providências para elaborar uma metodologia de acompanhamento dos referidos programas e ações, o que garantiria a continuidade da publicação do relatório ao longo do tempo, viabilizando sua comparabilidade ano a ano. A iniciativa é definida como um “conjunto das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual que atende direta ou indiretamente às necessidades específicas das mulheres e que impacta as relações de gênero e de raça” (Vieira *et al.*, 2014, p. 43). O intuito é oferecer um monitoramento sistemático do orçamento público federal, sob a perspectiva da igualdade de direitos para as mulheres.

³ Os programas previstos no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) representam um conjunto de ações (atividades ou projetos) que concorrem para um objetivo preestabelecido pelo governo. São entendidos como o módulo integrador entre planejamento e orçamento.

Quadro 1. Categorias de gastos no relatório “A Mulher no Orçamento”

Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho
Vida pública e espaços de poder e decisão (categoria inserida no ano base 2023)
Educação para a igualdade e cidadania
Saúde integral da mulher
Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres
Proteção social
Direito à moradia, cultura, esporte e lazer

Fonte: Elaboração própria baseada no relatório “A mulher no orçamento” (2023)

As ações orçamentárias⁴ dos relatórios “A Mulher no Orçamento”⁵ foram selecionadas de acordo com as características “não triviais” do orçamento público brasileiro, que nem sempre permitem estabelecer uma relação inequívoca entre programação orçamentária e política pública financiada ou entre despesa realizada e grupo social favorecido (Brasil, 2024). O processo envolve a análise do Registro de Ações do SIOP, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, identificação de palavras-chave relacionadas a gênero, um levantamento de programações orçamentárias no SIOP e SIAFI, e uma classificação dos gastos segundo a participação de mulheres. Assim, foi considerado o desenho da política pública associada a cada ação, distinguindo aquela que beneficia apenas mulheres (*gastos exclusivos*) daquelas que, além das mulheres, beneficiam outros grupos sociais (*gastos não exclusivos*), com uma ponderação metodológica de acordo com a proporção das mulheres na população (51,5%). Os relatórios “A mulher no orçamento” associam os gastos e ações a sete categorias definidas em conjunto com o Ministério das Mulheres como no Quadro 1.

Segundo a Agência Senado (2023), 78,3% dos valores listados nos relatórios “A Mulher no Orçamento” são consumidos por programas como Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada ou procedimentos de média e alta complexidade em saúde. No mesmo sentido, o relatório para 2023 identificou que 94,5% dos gastos que beneficiaram as mulheres nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social estavam em duas categorias: “Proteção Social” e “Saúde Integral da Mulher”. A execução orçamentária varia entre as categorias, e como era de se esperar, temos que os gastos considerados obrigatórios, mas não exclusivos, como saúde, ou de forte apelo social, como o PBF, estão muito menos sujeitos a cortes e contingenciamentos do que os gastos exclusivos. Por exemplo, na categoria Proteção Social e Saúde, os valores comprometidos e pagos quase sempre se aproximam de 100% da

alocação orçamentária (denominada “dotação inicial” na LOA). Vale notar que as mulheres, sobretudo mulheres negras, são maioria entre os beneficiários de políticas sociais, como o Programa Bolsa Família (Resende et al., 2023b) e serviços públicos de saúde e educação (Gomes et al., 2024). Assim, programas sociais não exclusivos são também fundamentais para a redução da desigualdade entre homens e mulheres, em particular, as mulheres negras.

Ainda que as previsões orçamentárias fossem executadas em sua totalidade, seria necessário assegurar que as ações previstas para o enfrentamento das desigualdades de fato contribuam para este fim, e, para isso, é importante um acompanhamento transparente da efetividade das políticas públicas. Na esteira desse objetivo está a Lei nº 14.802/2024, ou o Plano Plurianual da União referente ao período de 2024 a 2027, que considera “crianças e adolescentes”, “mulheres”, “igualdade racial”, “povos indígenas” e “meio ambiente” como “agendas transversais do PPA 2024-2027”. O Plano determina que metas e indicadores sejam desagregados “por gênero e raça/etnia para os objetivos estratégicos e específicos com público-alvo definido, sempre que possível”. E ainda, que os relatórios de avaliação de políticas públicas “deverão enfatizar os impactos de gênero e raça/etnia, quando possível”⁶.

O PPA 2024-2027 representou um passo significativo em direção à institucionalização de um orçamento com perspectiva de gênero no Brasil. No entanto, deve-se considerar os reflexos da nova estrutura fiscal brasileira no que se refere à execução orçamentária com perspectiva de gênero. Como é possível priorizar políticas de redução de desigualdades sociais se não há espaço fiscal para tanto? Assim, a implementação do NAF não é neutra do ponto de vista de gênero, e deve ser reconhecida como um obstáculo ao avanço de pautas cruciais para o fortalecimento da posição econômica das mulheres, como por exemplo, a provisão de serviços públicos capazes de garantir o direito ao cuidado.

⁴ Ver nota de rodapé acima.
⁵ Disponíveis em <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras-publicacoes/a-mulher-no-orcamento-2022.pdf>> (Brasil, 2023) e em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/paginas/2024_05_16_-_a_mulher_orcamento_2023.pdf> (Brasil, 2024).
⁶ Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm>.

Diante dessas constatações, temos que as tentativas de inclusão da transversalidade de gênero no orçamento no Brasil envolveram avanços, mas também retrocessos, e atualmente enfrenta obstáculos consideráveis. Os limites impostos aos gastos pelo NAF, embora mais tênues do que aqueles previstos no revogado Teto de Gastos, geram desafios à agenda mais ampla de redução das desigualdades sociais, e em particular, à agenda de combate às desigualdades interseccionais. Historicamente, o planejamento governamental brasileiro não é elaborado a partir da perspectiva de gênero, nem tampouco da igualdade racial. Assim, conhecer o montante real das despesas vinculadas a essas dimensões sociais tem sido um desafio constante (Vieira *et al.*, 2014). Os dados aqui citados destacam a importância de uma análise crítica das alocações orçamentárias com uma lente de gênero e raça, visando identificar lacunas e oportunidades para promoção da equidade no Brasil.

No que diz respeito ao orçamento com perspectiva de gênero, esse modo de conceber a própria estrutura do orçamento público pretende ir além da simples proposta de elencar, dentro dos detalhamentos do orçamento, aquilo que é destinado a beneficiar mulheres, por exemplo. Ele passa, necessariamente, pelo acompanhamento, ano a ano, dos efeitos diferenciados de todas as políticas públicas, desde as políticas de emprego e segurança nacional às políticas ambientais e culturais, sobre homens e mulheres, e em especial, homens e mulheres negras, tendo em vista a transversalidade do gênero. Um dos aspectos que demandam avanço diz respeito à representatividade das mulheres, bem como à maior compreensão da realidade das brasileiras que são mais afetadas por um orçamento sem perspectiva de gênero e raça, elementos que impactam diretamente no combate às desigualdades.

4. Representação das mulheres em âmbitos de decisão de política econômica

Um regime efetivamente democrático deve assegurar, através de suas leis e instituições, a participação da sociedade nas decisões políticas e a representatividade de todos os grupos que constituem sua diversidade sociocultural e étnico-racial. Em uma sociedade marcada pelo racismo estrutural e pela opressão de gênero, alcançar esse objetivo é um desafio que deve estar no topo da agenda

pública. Afinal, a democracia, em um sentido substancial e não apenas formal, é meio e fim para a promoção de uma sociedade justa e equitativa.

A sobrerrepresentação masculina e branca nos postos de direção e em espaços institucionais de tomada de decisão (Bento, 2014) refletem o viés conservador constitutivo da política brasileira e de seus partidos políticos. Enquanto elemento institucional indispensável na constituição e no fortalecimento da democracia brasileira, os partidos políticos devem desempenhar um papel concreto no aumento da representatividade política de uma população diversa e heterogênea. Apesar disso, e embora muitos partidos apresentem retórica favorável às mulheres em seus programas e pronunciamentos, a análise dos dados acerca do pleito parlamentar demonstra que as ações concretas para promover a participação política das mulheres, especialmente em termos de representação eleitoral, têm sido insuficientes.

De acordo com os dados do ranking global divulgado pela Inter-Parliamentary Union (IPU, 2024), o Brasil ocupa a 135ª posição de um total de 186 países no que diz respeito ao percentual de mulheres nos parlamentos nacionais⁷. Um levantamento realizado por meio da plataforma TSE Mulheres⁸ demonstra que, em 2024, apenas 17,5% das cadeiras da Câmara dos Deputados são ocupadas por mulheres. Se compararmos a países da mesma região, temos que o México está em 4º lugar no ranking mundial, com 50,4% de participação feminina no parlamento, a Bolívia em 10º lugar, com 46,2%, o Equador em 21º lugar, com um percentual de 43,1%, e a Argentina na 24ª posição, com 42,4%, o que situa o Brasil como um dos piores colocados da região no panorama da representatividade política de mulheres. Por uma perspectiva da desigualdade racial, os números expõem uma contradição ainda mais profunda: enquanto o percentual de mulheres negras no Brasil é de aproximadamente 25,4% da população (PNADc, 2023), apenas 91 mulheres negras foram eleitas para ocupar uma cadeira no Congresso Nacional em sua última eleição, o que representa apenas 8%.

Ao analisarmos os números, fica evidente que os espaços democráticos atuais não refletem a diversidade da sociedade brasileira. Com isso, vamos examinar as consequências do racismo institucional (Bento, 2014) e da violência política de gênero, além de avaliar a efetividade das políticas voltadas para combater o que Cida Bento (2014)

⁷ Os parlamentos são classificados de acordo com a porcentagem de assentos ocupados por mulheres em câmaras parlamentares inferiores ou únicas, o que corresponde à Câmara dos Deputados no Brasil.

⁸ Disponível em <<https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>>.

identifica como o “pacto da branquitude”. Nesse contexto, a hegemonia da masculinidade associada à branquitude nos espaços de poder cria uma ideologia que não apenas garante e reproduz a presença predominante de homens brancos nesses ambientes, mas também impõe suas perspectivas e interesses, que acabam se refletindo nas políticas formuladas.

Alguns programas e dispositivos legais de promoção e difusão de ações afirmativas para expansão da presença feminina e de pessoas negras nos espaços de decisão política foram criados e implementados ao longo dos últimos 30 anos para remediar sua exclusão histórica desses espaços. Esses dispositivos podem ser divididos em dois eixos principais: i) as políticas de cotas criadas pelas Leis nº 12.034/2009 e nº 14.211/21; ii) e as políticas de recursos, por meio do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos⁹, denominado Fundo Partidário, e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)¹⁰.

A Lei nº 12.034/2009 estabeleceu o Sistema de Cotas Eleitorais, determinando a obrigatoriedade de um percentual mínimo de 30% para candidaturas femininas nas eleições brasileiras. Em termos práticos, essa legislação determina que os partidos devem preencher, e não apenas reservar, um percentual mínimo de 30% e um máximo de 70% para candidaturas de cada gênero. Isso significa que, em cada eleição, os partidos devem assegurar que ao menos 30% das suas candidaturas sejam ocupadas por mulheres¹¹. A implementação efetiva dessa medida só foi concretizada a partir de 2014. O Judiciário determinou que, caso o percentual mínimo de 30% para candidaturas femininas não fosse cumprido, os partidos seriam obrigados a retirar candidaturas do gênero que excedesse o limite de 70%. Essa decisão visava garantir que a legislação fosse aplicada de forma rigorosa e efetiva. Outra política afirmativa importante foi a aprovação da Lei nº 14.211/21, que modifica, por meio da previsão expressa em seu art. 2º, a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), para introduzir um dispositivo (art. 46, II) que assegure a participação de mulheres nos debates entre candidatos às eleições proporcionais¹².

Quanto às políticas de recursos, a Emenda Constitucional (EC) nº 117, de 2022, alterou o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a obrigação da destinação do percentual mínimo de 30% dos recursos do Fundo para as candidaturas femininas. Além disso, a Emenda também estabeleceu a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão de acordo com o percentual mínimo de 30% para candidaturas femininas. Na mesma direção, a EC nº 111, promulgada em setembro de 2021 e válida até o ano de 2030, determinou a contagem em dobro dos votos dados a mulheres e pessoas negras nas eleições, para fins do cálculo da distribuição dos recursos dos Fundos Partidário e Eleitoral, consolidando um passo importante para a redução das disparidades de gênero e raça/etnia na arena eleitoral.

O avanço das políticas de inclusão eleitoral no Brasil, simbolizado pela Lei nº 12.034/2009, que garantiu a cota mínima de 30% para candidaturas femininas, sofreu um retrocesso significativo com a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 9/2023, conhecida como PEC da Anistia, e transformada na EC nº 133/2024. Essa Emenda oferece uma anistia geral para o descumprimento das leis afirmativas, perdendo irregularidades cometidas por partidos políticos e reduzindo a cota de financiamento para candidaturas de pessoas negras, estabelecendo um percentual de 30%, na contramão das decisões do STF e do TSE, que haviam determinado a distribuição proporcional dos recursos, de acordo com o número de candidaturas (na prática, maior do que 30%)¹³. A EC nº 133/2024 compromete as conquistas anteriores ao enfraquecer as políticas de diversidade e inclusão. A limitação da cota de recursos destinados a candidaturas negras e o perdão de irregularidades significam um descaso com a representatividade parlamentar do ponto de vista das dimensões de gênero e raça. A necessidade de garantir a aplicação das diretrizes estabelecidas pelo TSE e assegurar que as políticas de inclusão continuem a ser priorizadas tornou-se mais urgente para enfrentar as dificuldades impostas por esse novo cenário.

⁹ O Fundo Partidário é constituído por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei. Os valores repassados aos partidos políticos são publicados mensalmente na página do Diário da Justiça Eletrônico disponível em <<https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1>>.

¹⁰ Cabe destacar que, enquanto o Fundo Partidário é utilizado para custear as atividades partidárias, como, por exemplo, a manutenção de sedes, pagamento de pessoal, realização de pesquisas, eventos, campanhas institucionais, podendo ser aplicado também nas eleições, o Fundo Eleitoral para Financiamento de Campanha (FEFC) é um fundo público especial criado exclusivamente para custear as campanhas políticas, após a proibição do financiamento privado de campanha por empresas e pessoas jurídicas em geral (Instituto Alziras, 2020).

¹¹ Convém frisar que a lei se aplica apenas ao preenchimento das candidaturas e não à distribuição proporcional das cadeiras.

¹² O sistema proporcional de votação no Brasil é utilizado nas eleições para cargos legislativos, como a Câmara dos Deputados e assembleias legislativas, considerando tanto a votação individual dos candidatos quanto o total de votos recebidos pelo partido ou federação. O objetivo é fortalecer os partidos políticos. No entanto, esse sistema não se aplica às eleições para o Senado, onde os senadores são eleitos pelo sistema majoritário.

¹³ Para mais informações a respeito: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/elas-no-jota/emenda-constitucional-133-avancos-ou-retrocessos-nas-cotas-raciais>. Acesso em: 22 de novembro de 2024.

O mapeamento dos principais dispositivos normativos, quando contrastado com os dados de representatividade acima citados, nos permitem concluir que apesar de alguns avanços no combate às distorções históricas que relegam as mulheres ao segundo plano da política, reformas em curso no sistema eleitoral ainda são insuficientes. A participação das mulheres, em particular, mulheres negras e indígenas, em cargos parlamentares ainda é muito baixa, sobretudo quando comparada ao tamanho do seu eleitorado. Isso é relevante porque a representatividade política é uma via para a escuta e o reconhecimento dos interesses próprios a determinados segmentos populacionais. Assim, uma baixa representatividade feminina gera, como reflexo, uma maior dificuldade de propor, formular, implementar e fiscalizar políticas sociais com perspectiva de gênero.

Um dos exemplos que ilustram a importância de se combater a crise de representatividade política das mulheres é a relação entre essa representação e a melhoria na alocação de gastos públicos, através da priorização de áreas, órgãos, programas e ações historicamente vinculados à redução da desigualdade de gênero. Nesse sentido, utilizando dados sobre a composição dos gastos públicos de mais de 5.400 municípios brasileiros ao longo de oito anos, Funk e Philips (2019) identificam diferenças marcantes na forma como prefeitos homens e mulheres distribuem os recursos em seus governos. Os resultados mostram que as prefeitas tendem a direcionar mais investimentos para áreas tradicionalmente associadas a questões femininas, enquanto prefeitos homens priorizam áreas tipicamente consideradas masculinas. Ao lançarem luz sobre a ideia de que os gastos governamentais refletem prioridades de política, os autores afirmam que: “se a representação das mulheres altera significativamente como os gastos são alocados, isso indica que as mulheres também mudam a prioridade que os governos atribuem a certas questões políticas” (Funk e Philips, 2019, p. 21 tradução nossa).

Considerando a crise de Covid-19, Bruce *et al.* (2021) analisam as eleições municipais competitivas entre candidatos homens e mulheres e a relação entre municípios com mulheres prefeitas e taxas de mortes e hospitalizações. Os autores apresentam como resultado que prefeituras lideradas por mulheres obtiveram menores números de mortes e hospitalizações por 100 mil habitantes, e implementaram mais intervenções não farmacêuticas, como uso de máscaras e restrições a aglomerações. Os resultados não podem ser atribuídos a

medidas pré-pandemia ou características observáveis das prefeitas, como educação ou preferências políticas, já que esses elementos foram controlados pela metodologia utilizada no estudo. As descobertas indicam que as prefeituras femininas foram mais eficazes do que as prefeituras masculinas no manejo da crise global. Outro estudo, realizado por Bello-Gomez e Avellaneda (2022), analisou dados financeiros e de recursos humanos entre 2003 e 2015 referentes a 822 municípios de Minas Gerais (dos quais 449 foram governados por mulheres em pelo menos um ano durante o período analisado), e demonstrou que a liderança feminina pode potencializar a capacidade fiscal de municípios.

Uma das principais agendas da campanha de 2022 do atual governo foi a retomada das mulheres nos espaços de poder, no esforço de reverter o quadro observado a partir de 2019, marcado pelo amplo desmonte de políticas públicas voltadas para o combate das desigualdades de gênero e pelo subfinanciamento das iniciativas que se mantiveram. O governo Lula atual iniciou o seu mandato composto pelo maior número de mulheres no topo da hierarquia da administração pública federal da história, com 11 ministras de um total de 37 ministérios. Ao longo do exercício do governo, no entanto, ocorreram mudanças na composição ministerial que foram no caminho contrário do fortalecimento político de mulheres inicialmente adotado. Em fevereiro de 2025, a demissão da ministra da Saúde, Nísia Trindade, marcou a terceira saída de uma mulher do primeiro escalão, reduzindo o número de ministras para nove, de um total de 38 ministérios.

Observando a atual participação feminina nos cargos de alto escalão do Poder Executivo, fica nítido que, apesar da estratégia atual, a sub-representação ainda está longe de ser superada. Para transformar esse quadro, políticas como a Política Nacional de Incentivo à Participação Feminina¹⁴ são capazes de fortalecer a construção da paridade de gênero em cargos de alto escalão, desde que sejam implementadas de forma eficaz, e acompanhadas ao longo de sua execução, para eventuais mudanças necessárias à sua maior efetividade. Para executar a política e tornar sua implementação permanente, os órgãos deverão, gradualmente, adotar medidas como a criação de departamentos internos focados em pesquisa e capacitação sobre questões de gênero; utilizar linguagem inclusiva e sensível ao gênero em suas comunicações oficiais; e realizar estudos técnicos para identificar barreiras de gênero no acesso às carreiras.

¹⁴ A Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Ministério Público, instituída através da resolução da nº 259/2023, na qual define-se que os ramos e unidades do Ministério Público devem adotar medidas para promover a igualdade de gênero, incentivando a participação feminina em cargos de liderança e em eventos institucionais.

A predominância masculina e branca nas posições de poder cria barreiras para uma verdadeira equidade na formulação e execução de políticas. Essa predominância é alimentada com o subfinanciamento das campanhas eleitorais para mulheres e candidatos negros, limitando suas oportunidades de sucesso político. Nesse sentido, a PEC da Anistia é um símbolo do pacto da branquitude (Bento, 2014), ao perdoar irregularidades partidárias e reduzir o financiamento para campanhas de candidatos negros, perpetuando desigualdades, e prejudicando especialmente as mulheres negras.

Para superar essas dificuldades, é essencial promover uma reforma profunda do sistema político e implementar medidas mais eficazes, assegurando que mulheres e grupos racialmente marginalizados estejam devidamente representados em todas as esferas de poder. Por outra perspectiva, a presença feminina na política não garante, por si só, que as demandas das mulheres sejam priorizadas. É necessário avaliar, com base na coleta e análise de dados desagregados, o impacto real da representatividade feminina, observando seus efeitos sobre a formulação de políticas e sobre o gasto público previsto no orçamento.

5. Coleta, processamento e análise de dados desagregados.

A disponibilidade de dados desagregados por raça e gênero, assim como a divulgação de indicadores e estatísticas a esse respeito, possuem um papel fundamental para o entendimento aprofundado da dinâmica de desigualdades interseccionais, contribuindo também para o diagnóstico, formulação e a implementação de políticas públicas capazes de reduzi-las. Mas apesar dos avanços nas últimas décadas, ainda existem desafios relacionados à produção e utilização de dados oficiais no Brasil¹⁵. Como veremos nesta seção, assim como o orçamento público, a coleta e a disponibilização de dados que orientam estudos empíricos também não é neutra do ponto de vista das desigualdades de gênero e raça.

Uma das principais fontes de dados com desagregação por raça e gênero, além de outros marcadores sociais, são as pesquisas domiciliares,

como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc), a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) e a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS). São pesquisas que compõem o projeto, em andamento, de implementação de um Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD), coordenado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2007). Todas as três são realizadas com base em amostragens complexas (por conglomerados e por estratificação), em geral, representativas da população brasileira, embora apresentem alguns limites. Isso porque o plano amostral dessas pesquisas não é capaz de abarcar totalmente a diversidade sociodemográfica do país. É difícil, e muitas vezes impossível, por exemplo, realizar uma pesquisa capaz de apreender, de forma acurada e precisa, a realidade de mulheres rurais (Moraes, 2021a; Moraes, 2021b), mulheres indígenas (IBGE, 2023) e/ou quilombolas através dessas fontes de dados.

O intuito principal da PNADc é oferecer informações periódicas a respeito da dinâmica do mercado de trabalho no Brasil, embora a gama de dados coletados viabilize investigações empíricas com objetivos diversos, desde o contraste entre os setores formal e informal da economia, até uma análise da produção para autoconsumo de pequenos agricultores. A pesquisa foi iniciada em 2012, a partir da junção da antiga Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD anual)¹⁶ e da Pesquisa Mensal de Emprego (PME). Desde então, oferece informações trimestrais do quadro geral do mercado de trabalho, além de contar com módulos de perguntas com frequência anual, que oferecem informações direcionadas sobre temas mais específicos.

Em particular, o módulo “Outras formas de trabalho”, da 5ª visita¹⁷ da PNADc, é fundamental para pesquisas interessadas em avaliar correlações e causalidades associadas ao viés de gênero e de raça dos diversos tipos de trabalho não remunerado, inclusive os trabalhos doméstico e de cuidado. O módulo conta com perguntas do tipo “Sim” e “Não”, mapeando a realização de atividades associadas ao cuidado direto (“Cuidado de pessoas”) e indireto (“Afazeres domésticos”). Ainda assim, esse módulo é insuficiente e deficitário, já que possui apenas uma pergunta geral a respeito do número de horas totais dedicadas a essas atividades.

¹⁵ Nessa seção, enfocamos as principais fontes de dados disponibilizadas por instituições governamentais, sem a pretensão de esgotá-las. Além disso, é preciso reconhecer que existem importantes bases de dados disponibilizadas por instituições privadas, as quais não serão exploradas aqui. Nesse contexto, vale destacar um avanço recente na legislação brasileira, a aprovação da Lei de Transparência Salarial nº 14.611, que modifica a CLT e passa a exigir das empresas a divulgação dos salários pagos aos seus trabalhadores. Esses dados fornecem insumos para que a sociedade civil e o corpo legislativo pressionem empregadores em direção à igualdade salarial entre homens e mulheres.

¹⁶ A série de dados da antiga PNAD vai de 1967 a 2015. Entre 1967 e 1970, os levantamentos tiveram periodicidade trimestral. Para mais informações, ver <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=o-que-e>>.

¹⁷ Cada domicílio selecionado para responder a PNADc é visitado cinco vezes, em cinco trimestres consecutivos, e a depender da visita (se é a primeira, a segunda, etc.), além das perguntas de conjuntura do mercado de trabalho, são realizadas perguntas específicas aos módulos anuais.

Nesse sentido, para informar as políticas de cuidado, em especial políticas de tempo ligadas à redução do acúmulo de jornadas de trabalho remunerado e não remunerado, é central que o país conte com uma Pesquisa de Uso do Tempo, que viabilizaria uma maior precisão do número de horas dedicadas a cada tipo de atividade não remunerada (Fontoura *et al.*, 2010). A pesquisa, já implementada em diversos países, inclusive da América Latina, também permite a mensuração do valor monetário que o trabalho de cuidado não remunerado agrega às economias¹⁸. A importância de realizar a pesquisa reside na histórica invisibilização do trabalho de reprodução intergeracional da vida, realizado sobretudo por mulheres no âmbito domiciliar. O tempo dedicado por homens e mulheres a esse tipo de trabalho é de difícil estimação, daí a necessidade de preenchermos essa lacuna na produção de microdados, que se torna ainda mais alarmante se considerarmos as recomendações da ONU (2017) e da OIT (2018). Em 2009, foi realizada uma pesquisa-piloto pelo IBGE, a qual, contudo, nunca teve os resultados oficialmente divulgados.

Por sua vez, a POF oferece um universo de possibilidades de análise a partir da coleta de informações detalhadas a respeito das condições materiais dos domicílios brasileiros, incluindo um inventário de bens imóveis e bens duráveis, o consumo periódico das famílias e de cada um de seus membros, separadamente, e o acesso a serviços públicos gratuitos. A pesquisa viabiliza comparações e contrastes entre as cestas de consumo de domicílios de diferentes estratos de renda, evidenciando de que modo o acesso à renda monetária e não monetária afeta o acesso a bens e serviços indispensáveis. Sua flexibilidade permite investigações que enfoquem desde os direitos à saúde e à educação até temas como (in) segurança alimentar no Brasil. Infelizmente, porém, a pesquisa não conta com uma regularidade pré-definida. Portanto, os dados tendem a ficar desatualizados, e geralmente, não há garantia de quando uma nova pesquisa será disponibilizada. A última POF foi realizada nos anos 2017-2018, e antes disso, tivemos a POF 2008-2009 e a POF 2002-2003.

Por fim, a Pesquisa Nacional de Saúde, realizada em 2013 e em 2019 pelo Ministério da Saúde (MS), em parceria com o IBGE, oferece não só um

panorama do sistema nacional de saúde, com indicadores a respeito da disponibilidade e distribuição de serviços e recursos de saúde, como também permite apreender os fatores sociais de risco associados às condições de saúde da população, abordando estilos de vida, vigilância de doenças crônicas e morbidades. Enquanto uma pesquisa domiciliar com divulgação de microdados¹⁹, a PNS é uma importante fonte de dados para produção de estatísticas que enfocam o acesso à saúde a partir de uma perspectiva interseccional. Em particular, a pesquisa conta com perguntas voltadas especificamente à saúde da mulher, abordando também a experiência de gestantes com atendimento pré-natal e assistência no parto. Ademais, um dos eixos da pesquisa busca coletar dados sobre indivíduos que sofreram algum tipo de violência, seja verbal, física ou sexual.

Para além das pesquisas amostrais a nível do domicílio, outra fonte de informações relevantes são os registros administrativos²⁰, isto é, dados produzidos por algum órgão, como o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ou o MS, e que provêm de alguma necessidade logística daquele órgão. Ainda no âmbito da saúde, é preciso reconhecer a relevância dos dados disponibilizados pelo DATASUS, que incluem o Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) e o Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos (SINASC). O SIM e o SINASC disponibilizam dados anuais sobre todas as pessoas que nasceram e morreram no Brasil. Além disso, o DATASUS coleta informações sobre serviços de saúde oferecidos por todos os hospitais públicos e privados conveniados ao SUS. Portanto, de pesquisas que buscam avaliar as principais causas de morte por grupo sociodemográfico a investigações que enfocam o acesso a direitos reprodutivos, todas têm nessa fonte de dados um recurso indispensável.

É preciso, porém, ressaltar os limites da PNS e do DATASUS, tendo em vista sua completa omissão no que diz respeito à (in)visibilidade da população transgênero. O acesso à saúde e a vulnerabilidade com relação a agressões e violências (que resultam frequentemente em mortes) são questões centrais, de sobrevivência, para homens e mulheres trans e travestis, cuja expectativa de vida no país é de 35 anos²¹. A dificuldade em co-

¹⁸ Ver o dossiê especial "A perspectiva feminista e os trabalhos sobre usos do tempo" na Revista Econômica para um resumo do debate. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistaeconomica/issue/view/1822>.

¹⁹ Microdados são bases desagregadas ao nível da menor unidade de análise de um dado, por exemplo, indivíduos de uma população (ou também domicílios, firmas, escolas, etc., a depender do objetivo da coleta).

²⁰ Um importante registro administrativo é a base de dados da Receita Federal (RF), com informações do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) agregadas por centésimo da distribuição de renda dos declarantes do IR. Essa base é vital para uma melhor compreensão da desigualdade no Brasil, já que apresenta melhores estimativas da renda do topo da distribuição, subestimada em pesquisas domiciliares como a PNADc. No entanto, nela não há nenhuma informação sobre raça ou gênero, o que dificulta a realização de pesquisas que articulem essas dimensões com questões relacionadas à distribuição de renda e os potenciais impactos de tributos diretos.

²¹ Acessar em <<https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2022/01/dossieantra2022-web.pdf>> o Dossiê da Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA), publicado em 2022.

letar informações a respeito da identidade de gênero dos usuários dos serviços de saúde deve ser combatida através de treinamentos e da conscientização dos prestadores de serviços de saúde, que devem atentar para a importância da coleta de dados a respeito desse segmento populacional, e mais ainda, devem reconhecer seu direito à saúde, que abarca também o direito a procedimentos de afirmação de gênero.

Outra lacuna referente aos dados de saúde no Brasil, em especial em relação ao DATA-SUS, é a dificuldade em mensurar com precisão, pelo SIM, o número de mortes por tentativa de aborto ilegal, bem como em estimar a frequência com que casos de aborto permitidos por lei não são devidamente atendidos²². O aborto, ou o direito à autonomia das mulheres sobre seu próprio corpo e trajetória de vida, é um tema de saúde pública, e sua criminalização e alocação ao terreno das condutas morais oculta os efeitos nefastos dessa realidade: milhares de mulheres morrem todos os anos em razão da negligência estatal, sobretudo mulheres pobres e negras que não tem recursos para realizarem um aborto pago de forma segura. Essa realidade precisa ser evidenciada através de dados e estatísticas oficiais, para que o poder público não possa mais se omitir, respaldado pela invisibilidade da situação dessas mulheres.

Outra fonte relevante advinda de registros administrativos é a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), produzida pelo MTE, a qual disponibiliza dados sobre o mercado de trabalho formal no país. Embora apresente informações desagregadas por gênero e raça, é preciso ter em mente que a pessoa responsável por responder diretamente à pesquisa é o empregador. Portanto, os dados obtidos, sobretudo do ponto de vista da identidade racial dos empregados, são viesados e imprecisos, já que não se baseiam em autodeclaração (Brasil, 2022)²³. Além disso, há também os seguintes problemas: as informações sobre raça estão ausentes para diversas empresas; a RAIS captura somente informações sobre o mercado formal de trabalho,

deixando de fora trabalhadores informais, em sua maioria, pessoas negras. Percebe-se, assim, que há um viés inerente à própria base quando se trata da análise de questões raciais. Ainda assim, os dados podem ser muito úteis para investigações que buscam acompanhar trabalhadores por um lapso temporal mais longo, ainda que estejam restritas ao mercado formal. Um exemplo de sua importância está expresso nas pesquisas que avaliaram os efeitos da maternidade (Medeiros, 2022), bem como, mais especificamente, da licença-maternidade (Machado; Pinho Neto, 2016), sobre a inserção laboral das mulheres.

Por fim, é preciso destacar a importância da divulgação periódica de dados censitários desagregados por gênero e raça. Assim como os registros administrativos, e em contraste com os dados amostrais, que buscam representar uma população a partir de uma amostra da mesma, os censos são pesquisas que abarcam todos os indivíduos de interesse em uma população. Por sua abrangência, os censos são custosos, o que justifica a menor frequência dos levantamentos. Nesse sentido, o Censo Demográfico, realizado aproximadamente a cada 10 anos, divulga informações gerais de toda a população, além de contar com um questionário com maior nível de detalhamento, respondido por uma parcela dos domicílios²⁴.

Vale frisar as principais inovações do Censo Demográfico de 2022. Primeiro, houve uma grande preocupação em aprimorar o recenseamento dos povos indígenas, o que envolveu um esforço de múltiplas frentes, incluindo acordos de cooperação técnica com outros órgãos governamentais, consultas a lideranças indígenas, com efetivação de canais de diálogo permanentes, e treinamento dos recenseadores, o que viabilizou a atualização da metodologia da Base Territorial do IBGE, agora alicerçada em “um conceito que incluísse aldeias consolidadas, aldeias com alta mobilidade espacial, além de agrupamentos com número reduzido de indivíduos, bem como aldeias urbanas” (IBGE, 2023, p. 25)²⁵. Essa mudança representa um importante avanço, já que o Censo é utilizado como

²² O aborto só é permitido no Brasil quando a gravidez representa um risco para a vida da gestante ou em casos de gravidez por estupro (Art. 128 do Código Penal). Na prática, porém, mesmo nesses casos, muitas mulheres têm dificuldades para fazer valer o seu direito, já que muitos profissionais da saúde se recusam a realizar o procedimento, aludindo a razões morais e religiosas.

²³ Isso não significa que a identificação por autodeclaração não carregue ela mesma alguns desafios e dificuldades. Gonçalves de Jesus e Hoffmann (2020) demonstram que, dos anos 2000 para cá, o aumento na proporção de pessoas negras em pesquisas oficiais está relacionado com a autopercepção das pessoas, que passaram a se identificar como pretas e pardas. Essa transformação cultural, que alterou o modo como as pessoas se veem, deve ser levada em consideração para que se evitem interpretações equivocadas dos dados.

²⁴ “O Questionário Básico da pesquisa conta com 26 questões e investiga as principais características do domicílio e dos moradores. Além disso, uma parcela dos domicílios é selecionada para responder ao questionário da Amostra, que conta com 77 questões. A investigação nos domicílios selecionados, efetuada por meio do Questionário da Amostra, inclui, além dos quesitos presentes no Questionário Básico, outros mais detalhados, bem como quesitos sobre temas específicos: características dos domicílios, identificação étnico-racial, nupcialidade, núcleo familiar, fecundidade, religião ou culto, deficiência, migração interna ou internacional, educação, deslocamento para estudo, trabalho e rendimento, deslocamento para trabalho, mortalidade e autismo” (leia mais a respeito em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html?=&t=o-que-e>).

²⁵ Além disso, para além do quesito de “cor ou raça”, foi mantido o quesito de cobertura “se considera indígena”, o qual, desde o Censo de 2010, permitiu uma melhora significativa na captação da população indígena com base na autodeclaração. Vale ressaltar que o quesito de cobertura só é perguntado em áreas anteriormente definidas pelo IBGE como “Aldeia Indígena”, reclassificadas, com ampliação de escopo, como “agrupamento indígena”, um “conjunto de 15

referência para a definição da composição amostral das pesquisas domiciliares, o que significa que pesquisas como a PNADc e a POF poderão ser mais representativas da diversidade sociodemográfica brasileira, inclusive de modo retrospectivo²⁶.

Uma segunda inovação do Censo 2022 foi a retomada do termo favela, utilizado desde 1950 na classificação de áreas com ausência de (ou acesso precário a) “infraestruturas, serviços públicos essenciais e/ou adequação fundiária e urbanística” (IBGE, 2024, p. 5). Classificadas com base no termo “Aglomerados Subnormais” a partir do Censo de 1991, essas áreas agora passam a ser identificadas pela nomenclatura “Favelas e Comunidades Urbanas”, mais condizente com as reivindicações dos moradores desses territórios e com uma perspectiva que privilegia os direitos constitucionais à moradia e à cidade.

Em relação ao Censo Agropecuário, também realizado aproximadamente a cada 10 anos, é uma fonte que apresenta uma grande riqueza de informações, explorando desde o perfil dos agricultores (com dados sobre a organização familiar ou não familiar da produção, gênero e raça²⁷, nível de instrução e classe de idade dos produtores, realização de atividades fora do estabelecimento, etc.) até características do estabelecimento (tamanho da propriedade, condição legal das terras, tipo de prática agrícola, uso de maquinário, de agrotóxicos e de adubação, acesso a energia elétrica, etc.), bem como o volume e a quantificação monetária da produção, incluindo tipos de espécies cultivadas e de animais criados. Essa gama variada de informações possibilita pesquisas voltadas à compreensão das relações sociais no campo, das interações, cada vez mais corriqueiras, entre os meios rural e urbano, assim como das relações entre a produção agropecuária nacional e a segurança alimentar da população brasileira. O Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA)²⁸ disponibiliza tabelas de dados agregados considerando diversos cruzamentos de categorias de análise, o que facilita sua utilização. Infelizmente, os microdados do Censo não são divulgados ao público, e portanto, para acessá-los, é preciso ultrapassar barreiras institucionais, tecnológicas e burocráticas.

Por fim, investigações interessadas em abordar temas relacionados ao acesso à educação contam com os microdados disponibilizados pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), além de outros três levantamentos, todos realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep): o Censo Escolar, que coleta anualmente informações de todas as escolas públicas e privadas orientadas à oferta de Educação Básica²⁹ no país, incluindo características dos estabelecimentos de ensino, dos gestores, professores e alunos; o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que visa avaliar, a cada dois anos, o nível de aprendizagem na rede pública de ensino e em uma amostra da rede privada, por meio de testes e questionários, bem como de uma série de informações contextuais; e o Censo da Educação Superior, que coleta anualmente os dados cadastrados no Sistema e-MEC, como por exemplo, a infraestrutura das instituições de ensino, as vagas oferecidas por curso, o número de matrículas e o perfil dos docentes e dos alunos ingressantes e concluintes.

Cabe fazer algumas considerações a respeito das limitações no que diz respeito à completude dos dados sobre cor/raça dos estudantes no Censo Escolar e no Saeb (Barbosa *et al.*, 2024). No caso do primeiro, o problema é mais grave, já que a informação depende da imputação da cor/raça pelos gestores das escolas³⁰, as quais, além disso, frequentemente não incluem essa pergunta na ficha de inscrição dos alunos. Uma vez coletados, esses dados tendem a ser imutáveis ao longo da trajetória escolar dos alunos. Entre 2007 e 2019, houve um esforço ativo de identificação e remediação do problema por parte do Inep, o que reduziu até certo ponto essa lacuna. A ausência de informações sobre cor/raça, entretanto, ainda é elevada. Quanto ao Saeb, a coleta baseada na autodeclaração dos alunos reduz o viés de informações faltantes. Barbosa *et al.* (2024) argumentam que, nesse caso, o principal obstáculo é a baixa adesão à realização do exame, já que há uma alta correlação entre o não preenchimento das provas de português e matemática e o não preenchimento do questionário sociodemográfico.

ou mais indivíduos indígenas em uma ou mais moradias contíguas espacialmente que estabelecem vínculos familiares ou comunitários. Esses agrupamentos podem ocorrer em área rural ou urbana, dentro ou fora de Terras Indígenas” (IBGE, 2023, p. 74).

²⁶ Através da projeção do Censo 2022 no cálculo amostral dessas pesquisas entre os anos 2010 e 2022.

²⁷ A desagregação por gênero dos produtores foi divulgada pela primeira vez no Censo Agropecuário de 2006. Por sua vez, o levantamento da raça dos agricultores é uma inovação do Censo Agropecuário de 2017, embora, do ponto de vista das tabelas disponibilizadas pelo SIDRA, o cruzamento de outras variáveis com a variável cor/raça seja ainda bastante limitado.

²⁸ <https://sidra.ibge.gov.br/acervo#/S/Q>.

²⁹ Ensino regular (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio), educação especial, educação de jovens e adultos (EJA), educação profissional e tecnológica.

³⁰ “A declaração racial do Censo Escolar é feita por profissionais da educação em sala de aula e alunos com mais de 16 anos completos, ou pela declaração de responsáveis pelos alunos com menos de 16 anos” (Barbosa *et al.*, 2024, p. 6).

Esse breve resumo das principais fontes de dados desagregados no Brasil buscou demonstrar que ainda temos muito a avançar com relação aos tipos de pesquisas que realizamos, e a forma como coletamos os dados para que representem a diversidade do país, sobretudo os dados censitários que balizam a construção da amostragem de pesquisas. Destacamos, ainda, a importância de um aprimoramento na desagregação dos dados oficiais coletados, com a incorporação efetiva e confiável das categorias raça e gênero (incluindo pessoas transgênero) em todas as pesquisas, em particular na RAIS, no DATASUS e no Censo Escolar, e a realização periódica de uma Pesquisa de Uso do Tempo, sem a qual não é possível mensurar o volume e o valor do trabalho não remunerado de cuidado realizado majoritariamente por mulheres.

Para que esses objetivos sejam alcançados, é preciso garantir, de um lado, espaço orçamentário, e de outro, os marcos normativos que sustentem, no longo prazo, a implementação, o aprimoramento e a estabilidade institucional das pesquisas nacionais. Esses avanços são essenciais para identificar lacunas nas políticas públicas com base nas demandas da população, de modo a direcionar recursos de forma mais eficaz, impactando positivamente na formulação de políticas públicas direcionadas e equitativas. Como vimos, os últimos anos foram marcados por avanços, mas ainda há muito a ser feito.

6. Políticas de cuidado

Na América Latina, assim como no resto do mundo, as mulheres são as principais responsáveis pelo trabalho de cuidado não remunerado (Charmes, 2019), contando com o apoio do trabalho doméstico remunerado quando podem pagar por esse privilégio. Porém, diferentemente de alguns países europeus, a provisão pública de serviços que garantem o direito ao cuidado permanece extremamente limitada no continente latino-americano (Posthuma, 2021), caracterizado pelo familismo (implícito ou por negligência), têm-se um regime de cuidados fortemente apoiado na família, com baixos níveis de oferta de cuidados formais pelo setor público (Passos e Machado, 2021). Nesse contexto, no Brasil, o trabalho feminino não remunerado no âmbito domiciliar é a principal fonte de oferta de serviços de cuidado. Além disso, marcado por séculos de desigualdade e herança colonial, nosso país é também muito dependente do trabalho doméstico remunerado. Os mais ricos, que têm condições de pagar por esse serviço, contratam, informalmente

e a baixos salários, mulheres negras precarizadas para realizar as tarefas de cuidado e de reprodução social (Resende *et al.*, 2023a).

Para analisar mais a fundo o caso brasileiro, listamos as principais políticas de cuidado e as organizamos com base na estrutura de políticas integradas de cuidado proposta por Rico e Robles (2016). Para as autoras, essas políticas devem incorporar tanto a perspectiva de quem provê quanto de quem requer cuidado, e podem ser divididas em 4 níveis: políticas de tempo, de recursos, oferta de serviços e regulação. As políticas de tempo são aquelas ligadas à jornada de trabalho e às permissões de licenças para cuidar (como por exemplo as licenças parentais). As políticas de recursos são transferências de renda, que reconhecem a necessidade de recursos monetários para a garantia da sobrevivência e reprodução social (compra de alimentos e recursos básicos, por exemplo). A oferta de serviços está ligada à provisão direta de uma infraestrutura pública de cuidado (como hospitais públicos, creches e escolas públicas, entre outros). Por fim, a regulação está ligada ao caráter legal normativo e é o que garante a sustentação dos demais níveis (como por exemplo regimes trabalhistas e estatutos voltados a crianças ou idosos).

No âmbito das políticas de tempo, desde 1943, a Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) conferiu o direito à licença-maternidade, expandida pela Constituição Federal (CF) de 1988 para 120 dias, sendo o Brasil um dos poucos países na América Latina onde o direito à licença cumpre o tempo mínimo de 14 semanas estabelecido pela OIT (Rico e Robles, 2016). A CF também garantiu de modo exíguo o direito à licença-paternidade, por 5 dias. A OIT (2014) argumenta que uma licença de duas semanas ou mais tem sido correlacionada a uma maior participação do pai nos anos iniciais de desenvolvimento da criança e a efeitos positivos na promoção da equidade de gênero na participação doméstica e laboral. Assim, consideramos fundamental equalizar a licença-maternidade à licença parental, garantindo que ela seja compartilhada entre os/as cônjuges e, de preferência, que cubra o primeiro ano de vida da criança, em atenção a seus direitos e seu pleno desenvolvimento.

Em relação às políticas de serviços voltadas ao cuidado de crianças, a CF de 1988 prevê o direito à educação, que desencadeou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a qual estabelece o compromisso estatal de ofertar creches e escolas, além da obrigatoriedade da educação infantil a partir dos 4 anos. Apesar desses avanços no âmbito legislativo, ainda há um amplo déficit na oferta de

educação pública de qualidade no Brasil, reforçada, inclusive, por desigualdades regionais. Para remediar, em parte, essa situação, são instrumentos fundamentais o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e, a nível estadual, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Por fim, vale ressaltar que a crônica escassez de creches vem sendo pautada pelo poder público através do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e do PNE 2024-2034, que tramita no Congresso Nacional, constando em seu primeiro objetivo: “Ampliar a oferta de matrículas em creche e universalizar a pré-escola”.

Quanto ao provimento de cuidado através de políticas de serviços de saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS) é um marco no país e no mundo ao garantir a saúde como um direito universal gratuito. Vale mencionar que o gasto em saúde pública também é um importante redutor de desigualdades, por ser uma fonte de renda não monetária (em outras palavras, uma fonte de consumo que não gera despesas monetárias às famílias), beneficiando principalmente as mulheres negras (Freitas *et al.*, 2024), também principais penalizadas pelas atividades de cuidado. Por essa última perspectiva, políticas de serviços propriamente ditas podem ser interpretadas como políticas de recursos, pela via indireta. Por fim, o investimento em infraestruturas de cuidado tem um importante papel na demanda agregada, por serem setores com grande efeito multiplicador e alta criação de empregos, sobretudo para mulheres (Marques *et al.*, 2022; Ilkkanacan *et al.*, 2015).

Enquanto política de recursos, o Programa Bolsa Família (PBF) fortalece o sistema de proteção social brasileiro e ajuda a reduzir a pobreza e a desigualdade por meio de transferências de renda condicionadas a incentivos para a educação e a saúde das crianças (Resende *et al.*, 2023b). Essas condicionalidades, no entanto, acabam reforçando o papel histórico do cuidado com filhos atribuído às mulheres, que representam 83,4% dos chefes de domicílios beneficiários do programa³¹. Quando cadastradas no PBF, as famílias têm a chefia identificada por uma figura feminina (mãe, mas também tia, avó, entre outras), sendo esta associada ao papel de cuidadora das crianças e adolescentes daquele núcleo familiar. Assim, essa mulher é percebida pelo seu papel social de reprodução e cuidado nessa configuração (Mariano e Carloto, 2009).

De fato, Passos *et al.* (2020) observam que o PBF está associado ao aumento do tempo de trabalho doméstico e de cuidado das mulheres e à redução do tempo de trabalho remunerado. Esse fato sinalizaria que o programa funciona como um subsídio monetário à função de cuidar³². Por outra perspectiva, é preciso reconhecer que os recursos do programa, e o repasse prioritário às mulheres, é também uma forma de promover sua autonomia financeira, viabilizando o exercício digno do papel de mães e reduzindo a necessidade de aceitarem empregos precários e mal remunerados para garantir um mínimo existencial a suas famílias (Silva *et al.*, 2022; Resende *et al.*, 2023a).

Outra importante política de cuidado via recursos monetários, em especial para a população idosa, é o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC é um esquema não contributivo no valor de um salário mínimo para todos os idosos (acima de 65 anos) ou pessoas com deficiência (PcD) que não conseguem garantir a sua sobrevivência, por conta própria ou com o apoio de sua família. Com um esquema altamente progressivo (Silveira *et al.*, 2020), o BPC pode ser entendido à luz do Estatuto da Pessoa Idosa e da Política Nacional do Idoso, que atribuem à família a responsabilidade primária pelos cuidados aos idosos e, portanto, ao Estado e às políticas públicas apenas função subsidiária. Embora a convivência familiar seja um direito de todos os idosos, protegida pelo referido Estatuto, ressaltamos a oferta ainda limitada de serviços e infraestrutura de cuidado públicos, como Instituições de Longa Permanência (ILPI) e Centros de Convivência à população idosa, o que reflete a falta de assistência do Estado e de um compromisso maior com sua corresponsabilização pela pessoa idosa.

Por fim, é importante pensar sob a perspectiva das pessoas trabalhadoras que ofertam cuidado. Aqui incorporamos tanto cuidadores *stricto sensu* quanto trabalhadoras domésticas, uma vez que garantem a comida, a limpeza, e muitas vezes, o cuidado de crianças e idosos nos domicílios em que trabalham. Apenas em 2002, a Classificação Brasileira de Ocupações incluiu cuidadores profissionais em sua lista. Nos últimos anos, houve uma proliferação de empresas ofertando esse serviço, principalmente para idosos (Hirata, 2021). Ainda assim, esse trabalho segue sem uma regulamentação específica no país (Guimarães e Hirata, 2021), e apesar de sua relevância crescente, considerando a transição demográfica em curso, praticamente

³¹ Segundo dados do Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social. Disponível em <https://tinyurl.com/225r9ybt>.

³² Raciocínio similar pode ser aplicado aos gastos tributários com dependentes no imposto de renda, embora essa hipótese ainda não tenha sido estudada sob essa perspectiva.

inexistem programas de capacitação para esse segmento profissional. Isso fragiliza esses postos de trabalho, bem como abre espaço para a captura de uma demanda crescente pelos serviços de saúde privada, em detrimento da expansão da saúde pública (Hirata, 2021; Machado *et al.*, 2019).

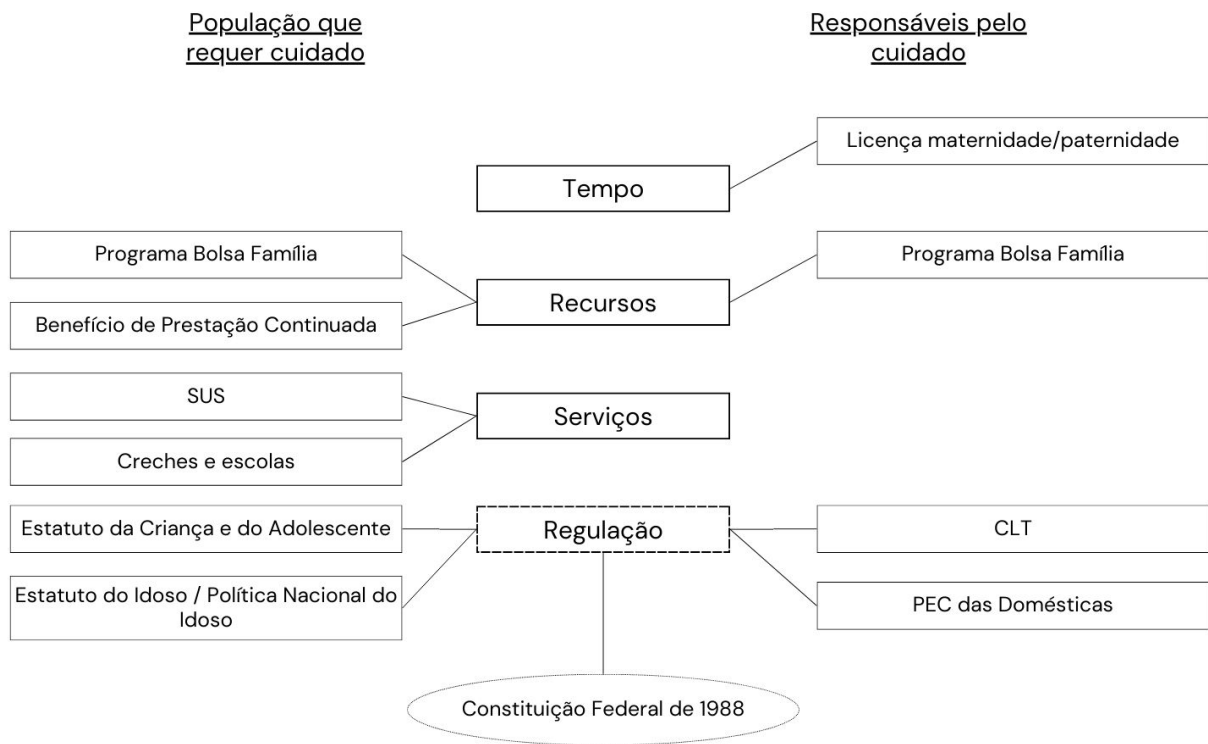
Pela perspectiva das trabalhadoras domésticas, a Emenda Constitucional nº 72/2013, que teve sua origem na conhecida PEC das Domésticas, garantiu, pela primeira vez, boa parte dos direitos contidos na CLT, como seguro-desemprego, FGTS, proteção a demissão sem justa causa, seguro contra acidentes, entre outros. Essa medida é um avanço na direção de um sistema de proteção que reconhece o valor social do trabalho de cuidado, desafiando assim o imaginário que naturaliza essa função, relegando-a ao campo do afeto e da obrigação familiar. Ainda assim, a Lei Complementar nº 150/2015 excluiu as diaristas do escopo de proteção constitucional (Margarido e Moraes, 2023), o que significa que milhares de trabalhadoras ainda permanecem sem acesso a direitos trabalhistas.

Esse quadro é agravado pelo fato de que boa parte das trabalhadoras domésticas, sejam elas diaristas ou mensalistas, trabalham na informalidade: das 5,5 milhões de mulheres que são trabalhadoras domésticas no Brasil (91,1% do total de trabalhadores da categoria), apenas 1,4 milhão

têm carteira assinada (PNADc, 4º trimestre de 2023). A maioria dessas trabalhadoras são mulheres negras, e a informalidade e a precarização típicas dessa ocupação as deixam à margem da proteção social e de condições de trabalho decentes. Vale dizer que as trabalhadoras e os trabalhadores domésticos compõem a maior parte da lista de casos de trabalho análogo à escravidão nas denúncias e fiscalizações da “Lista Suja” do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

A Figura 1 resume as políticas aqui analisadas no esquema em níveis de Rico e Robles (2016). Primeiro, faz-se necessário pontuar que o nosso propósito não foi exaurir todas as políticas ligadas ao cuidado no país, mas compreender alguns dos principais mecanismos institucionais de proteção social vinculados ao direito ao cuidado no Brasil. É preciso pontuar que essas políticas não se estruturam enquanto um sistema integrado e, consequentemente, a garantia de serviços de cuidado se dá de forma pulverizada. Vale frisar que o direito ao cuidado ainda não está incluído de forma expressa na Constituição. Na prática, esse direito tem sido parcialmente garantido através dos direitos constitucionais à saúde e à educação, e de políticas de recursos, como o PBF e o BPC. Políticas diretamente voltadas à valorização dos profissionais de cuidado, não apenas por meio de legislações trabalhistas adequadas e programas de capacitação, mas

Figura 1. Componentes da política de cuidado no Brasil



Fonte: Elaboração própria baseada em Rico e Robles (2016).

também através da expansão da oferta pública de serviços de cuidado, ainda são largamente insuficientes. Em outro estudo do Made (Rodrigues et al., 2024), demonstramos que a oferta pública de cuidado atende três vezes menos sua demanda do que a oferta privada, já que há muito mais pessoas dependentes do serviço público do que pessoas capazes de pagar pelo serviço privado.

6.1 Avanços para a garantia do direito ao cuidado no Brasil

Apesar do cenário de insuficiência e fragilidade, em 24 de Dezembro de 2024 foi instituída a política nacional de cuidados³³. Esse processo se iniciou quando o atual governo criou a Secretaria Nacional da Política de Cuidados e Família, localizada dentro do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (SNCF/MDS). Em março de 2023, em articulação com outros ministérios, com destaque para o Ministério das Mulheres, foi criado o GTI-Cuidados, grupo de trabalho interministerial responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Cuidados (PNaC) e, posteriormente, do Plano Nacional de Cuidados. Como primeira ação, foi submetida à consulta pública o Marco Conceitual, documento que reúne sugestões e recomendações de 20 ministérios, acadêmicas, especialistas, e representantes dos estados e municípios.

O Marco Conceitual lançou luz sobre os principais desafios da efetiva implementação de uma “sociedade do cuidado”, conforme definida pelo Compromisso de Buenos Aires na XV Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe (CEPAL, 2023). Entre eles, está a necessidade de melhoria na coleta de dados que pode ser obtida através da colaboração com órgãos públicos, com destaque para a liderança do IBGE. Essas diretrizes, princípios e objetivos do Marco Conceitual, foram publicados junto ao Projeto de Lei que institui a Política Nacional de Cuidados, sancionada pelo Presidente Lula em dezembro de 2024, após aprovação em trâmite na Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal em novembro de 2024. Ela tem como objetivo garantir o direito ao cuidado, compreendido como o direito a ser cuidado, a cuidar e ao autocuidado, por meio da corresponsabilização social e de gênero pela provisão de cuidados, considerando as desigualdades interseccionais estruturantes da sociedade brasileira. O cuidado é considerado pelo PL como uma necessidade de todas as pessoas, que pode ser diferente em certos momentos da

vida e em certas condições. Desse modo, define-se os grupos prioritários que demandam esses serviços, considerando as desigualdades de gênero, raça, orientação sexual, etária, território e deficiência, bem como a intersecção entre elas. Além disso, a provisão do cuidado é pensada pelo documento a partir do princípio de organização entre o Estado, famílias e a sociedade civil, de modo a visar a corresponsabilização social e de gênero de quem oferece esse cuidado, remunerado ou não.

Diante disso, o texto ressalta que o objetivo da Política Nacional de Cuidados é garantir o direito ao cuidado, de forma universal, mas gradual e progressiva, considerando as desigualdades estruturais e os públicos prioritários. Estabelece-se como público prioritário crianças e adolescentes, com destaque a primeira infância; pessoas idosas que necessitam de assistência para realização de atividades básicas da vida diária; pessoas com deficiência que necessitam de assistência para realização das atividades básicas; trabalhadores remunerados e não remunerados do cuidado. De forma que, na impossibilidade de garantir de modo imediato o acesso irrestrito às políticas de cuidados para toda a população, deve-se priorizar os grupos sociais destacados, para, posteriormente, ampliar a cobertura a fim de abarcar a população brasileira como um todo. Assim, visa-se garantir o cuidado sob perspectiva integral e integrada de políticas públicas, reconhecendo a interdependência de quem cuida e de quem é cuidado.

Para a implementação da Política Nacional de Cuidados, está em fase de elaboração o Plano Nacional de Cuidados. Ambos expressam a percepção, que vem se tornando um consenso no debate público, de que é necessário ir além das políticas, programas e ações que já são desenvolvidos e oferecidos atualmente, como creches, centros-dias e programas de assistência social. Dessa maneira, a Política propõe que a realização do objetivo de garantia do direito ao cuidado no Brasil seja alcançada por meio de ações interseccionais em diversas áreas, como assistência social, educação, saúde e direitos humanos. Além da promoção de políticas públicas para pessoas que necessitam de cuidados, a política prevê iniciativas de formação e qualificação para trabalhadores (remunerados ou não) do cuidado, bem como medidas de combate a precarização desse trabalho; políticas públicas para a transformação cultural relativas a divisão sexual, racial e social do cuidado e formação de servidores públicos.

³³ Ver a Política em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15069.htm>.

Portanto, o Plano será implementado por meio de uma atuação entre os diversos setores e da articulação interfederativa e descentralizada, integrando a rede pública e privada para a prestação de serviços, programas, projetos, ações, benefícios e equipamentos que visem a garantia do direito ao cuidado. Considerando aspectos fiscais mencionados ao longo desta nota, fica evidente a necessidade de que os objetivos da Política Nacional de Cuidados se reflitam no orçamento público. Recomenda-se, portanto, que um orçamento adequado seja garantido para a elaboração do Plano e que futuros cortes de gastos não afetem os objetivos elencados na política aprovada no final do ano passado.

Conclusão

Ao longo desta nota, exploramos diversos aspectos cruciais para a formulação e implementação de políticas públicas para enfrentamento das desigualdades de gênero e suas interseções com questões raciais. A política fiscal desempenha um papel fundamental na redução das disparidades socioeconômicas, e embora mais flexível que a regra anterior, o NAF impõe limitações significativas à execução de gastos sociais, entre outras despesas necessárias em áreas críticas para a promoção da equidade entre homens e mulheres, e também entre mulheres brancas, negras e indígenas. Nesse contexto, a adoção de um orçamento com perspectiva de gênero emerge como uma ferramenta essencial e estratégica para garantir que os recursos públicos sejam alocados de forma a atender às necessidades específicas de mulheres e grupos marginalizados.

A representação política das mulheres nos espaços de decisão, especialmente mulheres negras e indígenas, é crucial para que as demandas desses grupos estejam refletidas na agenda pública. Apesar de alguns avanços recentes, o Brasil ainda está muito aquém de uma representação equitativa em seus parlamentos e órgãos executivos. É imperativo que se fortaleçam e se implementem efetivamente as políticas de cotas e de financiamento de campanha para candidatas mulheres e pessoas negras. Por outra perspectiva, a disponibilidade e qualidade dos dados desagregados por gênero e raça são fundamentais para o diagnóstico preciso das desigualdades e para o desenho de políticas públicas eficazes. Da mesma forma, os avanços recentes na coleta e divulgação desses dados são passos importantes, mas é necessário institucionalizar as principais pesquisas através de instrumentos normativos, de modo a garantir

espaço orçamentário para sua realização regular e permanente, incluindo o investimento em capacidade de processamento e análise dessas informações. Em particular, a realização periódica de uma Pesquisa de Uso do Tempo independente é requisito indispensável para a implementação e avaliação de um plano nacional de cuidados a Política Nacional de Cuidados (Lei nº 15.069/2024).

Por fim, a implementação de um Plano Nacional de Cuidados condizente com os objetivos da Política Nacional de Cuidados, instituída em dezembro de 2024, pode efetivamente desafiar as estruturas de desigualdade de gênero, raça e classe no Brasil. Isso porque as ações elaboradas pelo plano teriam não só o potencial de redistribuir a responsabilidade pelo trabalho de cuidado, ampliando o papel do Estado e desonerando a carga de trabalho não remunerado das mulheres, como também de promover a expansão do acesso a serviços públicos essenciais, beneficiando sobretudo a população de baixa renda.

Assim, a instituição da Política Nacional de Cuidados representa um avanço significativo, mas é preciso assegurar que a lei aprovada seja colocada em prática, através do planejamento e de viabilidade na execução orçamentárias. Conforme a Lei nº 15.069, a política será custeada por, entre outras fontes menos estáveis: “dotações orçamentárias do orçamento geral da União consignadas aos órgãos e às entidades da administração pública federal participantes do Plano Nacional de Cuidados, observada a disponibilidade financeira e orçamentária”. Considerando as limitações do NAF, o horizonte no qual essa política acessa recursos suficientes para sair do papel ainda permanece distante da realidade.

O combate às desigualdades de gênero e raça no Brasil é um desafio complexo que demanda o engajamento e a ação coordenada de todos os setores da sociedade. Gestores públicos, legisladores, movimentos sociais, academia e setor privado têm papéis cruciais a desempenhar nessa jornada. É o momento de transformar o conhecimento acumulado nas lutas cotidianas, mas também nas experiências bem-sucedidas, em políticas públicas concretas e efetivas. Somente com um compromisso coletivo e sustentado poderemos construir um Brasil mais justo, equitativo e inclusivo para todas e todos.

Referências

Abreu, W. M.; Guimarães, D. (2014). Gestão do Orçamento Público. Brasília: **Escola Nacional de Administração Pública**, 84 p.

Agência Senado (2023). **Participação do Orçamento Mulher nas despesas da União é a menor desde 2021**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/10/11/participacao-do-orcamento-mulher-nas-despesas-da-uniao-e-a-menor-desde-2021>. Acesso em: 22 de novembro de 2024.

Bello-Gomez, R.; Avellaneda, C. (2023). Goal Achievement in Municipal Strategic Planning: The Role of Executives' Background and Political Context. **Public Administration Review**, 83(5): 1088-1107. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.13630>

Barbosa, G.; Duque, D.; Ferreira, F.; França, M. (2024). Desafios na Coleta de Dados Raciais na Educação Brasileira. Texto para Discussão 18. **Núcleo de Estudos Raciais**. Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper).

Bento, M. A.. (2014) Notas sobre a expressão da branquitude nas instituições. In: Bento, M. A.; Silveira, M.; Nogueira, S. G. (Org.). **Identidade, branquitude e negritude**: contribuições para a psicologia social no Brasil: novos ensaios, relatos de experiência e de pesquisa. São Paulo: Casa do Psicólogo. p. 13-33.

Bottega, A.; Bouza, I.; Cardomingo, M.; Nassif Pires, L.; Pereira, F. P. Quanto fica com as mulheres negras? Uma análise da distribuição de renda no Brasil. **Nota de Política Econômica nº 18**, Made/USP.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 111**, de 5 de abril de 2022. Altera a Constituição Federal para assegurar a contagem em dobro dos votos dados a candidatos negros para a Câmara dos Deputados, nas duas eleições subsequentes, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 abr. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 117**, de 5 de abril de 2022. Altera a Constituição Federal para assegurar a contagem em dobro dos votos dados a candidatos negros para a Câmara dos Deputados, nas duas eleições subsequentes, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 abr. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm.

Brasil (2022). **Manual de Orientação - Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. Ministério do Trabalho e Previdência. Disponível em: http://www.rais.gov.br/sitio/rais_ftp/ManualRAIS2021.pdf.

Brasil (2023). **A mulher no orçamento 2022**. Secretaria de Orçamento Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras-publicacoes/a-mulher-no-orcamento-2022.pdf>. Brasília : Secretaria de Orçamento Federal/MPO.

Brasil (2024). **A mulher no orçamento 2023**. Secretaria de Orçamento Federal. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/paginas/2024_05_16-_a_mulher_orcamento_2023.pdf. Brasília : Subsecretaria de Temas Transversais/SOF/MPO.

Brenck, C.; Marques, P.R.; Lima, G.; Rodrigues, L.; Sanches, M.; Cardoso, D.; Serra, G. (2023). Considerações sobre o regime fiscal sustentável e a importância do investimento público para seu funcionamento. **Nota de Política Econômica nº 42**, Made/USP.

Bruce, R. I.; Cavgias, A.; Meloni, L.; Remígio, M.. Under Pressure: Women's Leadership During the COVID-19 Crisis (2021). **Journal of Development Economics**. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3883010>.

Castro, J. A., Ribeiro, J. A. C., Chaves, J. V., Duarte, B.C. (2012). Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Brasília: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**.

Charmes, J. (2019). **The Unpaid Care Work and the Labour Market**. An analysis of time use data based on the latest World Compilation of Time-use Surveys. Organização Internacional do Trabalho (OIT). 159p. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/unpaid-care-work-and-labour-market-analysis-time-use-data-based-latest>.

CEPAL (2023). Compromiso de Buenos Aires (LC/CRM.15/6/Rev1). Santiago: **Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe**. ONU Mulheres. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6ef02df9-68a1-4d75-a707-f753a31405ae/content>.

Dweck, E.; Teixeira, R. A. (2017). A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. Texto para discussão nº 303, **Instituto de Economia/Unicamp**, p. 1-42.

Elson, D. (2005). Iniciativas orçamentárias sensíveis ao gênero: dimensões chave e exemplos práticos. **Revista do Serviço Público**, 56(2), 161-178.

Fontoura, N.; Pinheiro, L.; Galiza, M.; Vasconcelos, M. (2010). Pesquisas de uso do tempo no Brasil: contribuições para a formulação de políticas de conciliação entre trabalho, família e vida pessoal. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1.

Gomes, J. P. F.; Marques, P. R.; Silveira, F. G. (2024). Desigualdade de raça e gênero e impactos distributivos dos gastos públicos com saúde e educação no Brasil. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades. **Nota de Política Econômica nº 49**, Made/USP.

Funk, K. D.; Philips, A. Q. (2019). Representative Budgeting: Women Mayors and the Composition of Spending in Local Governments. **Political Research Quarterly**, 72, 19-33. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/45276888>

Gonçalves de Jesus, J.; Hoffmann, R. (2020). De norte a sul, de leste a oeste: mudança na identificação racial no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Associação Brasileira de Estudos Populacionais, v. 37, p. 1-25.

Guimarães, N. A.; Hirata, H. (2021). Care Work: A Latin American Perspective. In: Guimarães, N. A.; Hirata, H. (Org.). **Care and care workers: A Latin American perspective**. Springer.

Guimarães, N. A.; Pinheiro, L. S. (2023). The halo of care. Measuring paid care work in Brazil. Tradução de Paulo Scarpa. Coleção Documentos de Trabalho, Redes “Who cares? Rebuilding care in a post pandemic world” e “Cuidados, direitos e desigualdades”, São Paulo: **Centro Brasileiro de Análise e Planejamento**, n. 2, p. 1-40.

Hirata, H. (2021). The Centrality of Women’s Work and the Sexual and International Division of Care Labor: Brazil, France, and Japan. In: Guimarães, N. A.; Hirata, H. (Org.). **Care and care workers: A Latin American perspective**. Springer. pp. 61-75.

Hofbauer, H.; Vinay, C. (2012), Orçamentos sensíveis a gênero: ferramentas metodológicas. Experiências internacionais e do México. In: Jácome, M. L.; Villela, S. (Org.). **Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos**. Brasília: Onu Mulheres, pp. 27-62.

IBGE (2024). Favelas e Comunidades Urbanas. Notas metodológicas n. 01. Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/favelas-e-comunidades-urbanas-ibge-retoma-termo-historico-para-censos-e-pesquisas/liv102062.pdf>.

IBGE (2023). Censo Demográfico 2022. Indígenas: Primeiros resultados do universo. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102018.pdf>.

IBGE (2007). Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD). Texto para Discussão n. 24, 2007. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/arquivo/projetos/sipd/texto_discussao_24.pdf.

Ilkcaracan I., Kim, K. e Kaya, T. (2015). A Public Investment Priority for Job Creation in Turkey: Expanding Child Care and Preschool Services (No. op_50). **Levy Economics Institute**.

Instituto Alziras (2020). **As Prefeitas Brasileiras e os Partidos Políticos: Mandato 2017-2020**. Instituto Alziras Publicações. Disponível em: <https://cms.alziras.org.br/uploads/As%20Prefeitas%20Brasileiras%20e%20os%20Partidos%20Pol%C3%AAdticos.pdf>.

Inter-Parliamentary Union (2024). **Women in national parliaments: Brazil**. Disponível em: <https://data.ipu.org/parliament/BR/BR-UC01/>.

Machado, C.; Pinho Neto, V. (2016). The Labor Market Consequences of Maternity Leave Policies: Evidence from Brazil. **Repositório FGV**. 25p. Disponível em (último acesso em 05/03/2024): <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/43de8bd0-cf35-4299-bdd2-9c511ee5b8d9/content>.

Machado, H.; Melo, E.; Paula, L. (2019). Medicina de Família e Comunidade na saúde suplementar do Brasil: implicações para o Sistema Único de Saúde e para os médicos. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35.

Margarido, L. C.; Moraes, T. D. (2023). A construção do trabalho doméstico assalariado no Brasil. **Nota de Política Econômica nº 37**, Made/USP.

Mariano, S. A.; Carloto, C. M. (2009). Gênero e Combate à Pobreza: Programa Bolsa Família. **Revista Estudos Feministas**, v. 17(3), p. 901-908.

Marques, P. R.; Passos, L.; Nassif Pires, L.; Taioka, T. (2022). Gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro: a importância do gasto social em saúde e educação pública para a redução de desigualdades. **Nota de Política Econômica nº 22**, Made/USP.

Marques, P. R.; Brenck, C. Z.; Carvalho, L.; Rodrigues, L. H. G.; Gomes, J. P. F. (2023). Quais os efeitos do novo arcabouço fiscal sobre a trajetória de gastos públicos? Uma análise preliminar. **Nota de Política Econômica nº 36**, Made/USP.

Medeiros, M. O. (2022). **Motherhood Penalty in Labor Market**: Evidence from Brazil. Dissertação de Mestrado – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Gonzaga, G. (Advisor); Ferraz, C. (Co-Advisor). 52p.

Moraes, L.; Pontes, N.; Sieber, S.; Funari, J.; Nascimento, N.; Marques, P. (2021a). Metodologia, Trabalho e Uso do Tempo: compreendendo a rotina de mulheres rurais. In: Melo, H.; Moraes, L. (Org.). **A arte de tecer o tempo**: perspectivas feministas. Campinas: Pontes Editores, pp. 171-205.

Moraes, L.; Sieber, S.; Funari, J.; Pontes, N. (2021b). Classificação do uso do tempo em atividades e trabalhos diários das mulheres rurais. In: Melo, H.; Moraes, L. (Org.). **A arte de tecer o tempo**: perspectivas feministas. Campinas: Pontes Editores, pp. 235-372.

OIT (2018). Care work and care jobs for the future of decent work. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633135.pdf. **Organização Internacional do Trabalho**. 478p.

ONU (2017). Guide on Valuing Unpaid Household Service Work. Disponível em: <https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2018/ECECESS-TAT20173.pdf>. **United Nations Economic Commission for Europe**, 166p.

Passos, L.; Wajnman, S.; Waltenberg, F. (2020). The Bolsa Família Program: reflections on its role in social protection and gender relations in Brazil. In: Sacchet, Teresa; Mariano, Silvana; Carloto, Cássia (org.). **Women, gender and conditional cash transfers**: interdisciplinary perspectives from studies of Bolsa Família. New York: Routledge. pp. 82-107.

Paulani, L. (2024). Caminhando sobre gelo fino. O Novo Arcabouço Fiscal do Brasil e seus antecedentes. **Phenomenal World**. Disponível em: <https://www.phenomenalworld.org/pt-br/analises/caminhando-sobre-gelo-fino/>.

Posthuma, A. C. (2021). The Care Deficit in Latin America: Structure, Trends and Policy Approaches. In: Guimarães, Nadya; Hirata, Helena. Care Work: A Latin American Perspective. **Care and care workers**: A Latin American perspective. Springer. pp. 25-59.

Resende, A. M.; Peron, F.; Freitas, J. P.; Benedito, A.; Rego, A. L.; Bernardino, K. P.; Margarido, Larissa Cristina; Silva, Lorraine Carvalho; Moraes, Taís Dias de; Nassif-Pires, Luíza (2023a). Raízes e panorama do trabalho doméstico remunerado no Brasil: reprodução social e algumas de suas contradições. **Nota de Política Econômica nº 38**, Made/USP.

Resende, A. M.; Gomes, J. P. F.; Serra, G. P.; Nassif Pires, L. (2023b). Do Bolsa Família ao Brasil sem miséria? Duas décadas de luta pela universalização da cidadania. **Nota de Política Econômica nº 43**, Made/USP.

Rico, M.; Robles, C. (2016). Políticas de cuidado en América Latina: Forjando la igualdad. Serie Asuntos de Género No. 140. Santiago: **ECLAC**.

Rodrigues, L. H. G.; Brito, E.; Nassif Pires, L.; Resende, A. M. (2024). Oferta de serviços de cuidado no Brasil a partir de um Índice de Infraestrutura Social de Cuidado (IISC). **Nota de Política Econômica nº 54**, Made/USP.

Rosa, L. M. S.; Brenck, C. Z.; Campolina, B. (2024). O que é um Orçamento Sensível a Gênero e os desafios do Brasil para adotá-lo. **Nota de Política Econômica nº 58**, Made/USP.

Silva, L. C.; Benedito, A.; Rego, A. L. (2022). Tempo da vida: os impactos da desigualdade na maternidade de trabalhadoras domésticas. **Nota de Política Econômica nº 28**, Made/USP e NJRD/FGV.

Silveira, F. G.; Passos, L.; Silva, E.; Ribas, T. (2020). Impactos redistributivos das transferências públicas monetárias e da tributação direta: evidências com a POF 2017-2018. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Nota técnica nº 89.

Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Estatísticas – Mulheres. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>.

Vazquez, D. A.; Schlegel, R. (2023). Do Bolsa Família ao Arcabouço Fiscal: perspectivas sobre a agenda social do terceiro Governo Lula. **Cad. Saúde Pública**, 39 (7).

Vieira, C., Cabral, G., & Oliveira, G. (2014). Orçamento Mulher: uma história de 12 anos de incidência política do CFEMEA. Brasília: **CFEMEA**.