



Revisão de Políticas Públicas para Equidade de Gênero e Direitos das Mulheres



**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

MINISTROS

Vital do Rêgo, Presidente
Jorge Oliveira, Vice-presidente
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Bruno Dantas
Antonio Anastasia
Jhonatan de Jesus

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman
Marcos Bemquerer
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico
Júlio Marcelo de Oliveira
Sergio Ricardo Costa Caribé
Rodrigo Medeiros de Lima



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Revisão de Políticas Públicas para Equidade de Gênero e Direitos das Mulheres

Brasília
2025

© Copyright 2025, Tribunal de Contas da União

Impresso no Brasil

www.tcu.gov.br

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

Sumário

I. INTRODUÇÃO	7
II. APRESENTAÇÃO	9
III. VISÃO GERAL	11
IV. LEGISLAÇÃO	15
V. AMBIENTE INSTITUCIONAL	19
VI. POLÍTICAS, PLANOS E PROGRAMAS PARA MULHERES	23
VI.1 Política Nacional para Mulheres e Planos Nacionais de Políticas para Mulheres	23
VI.2 Iniciativas do Ministério da Mulher	25
VI.2.1 Programa Mulher Viver sem Violência	25
VI.2.2 Casa da Mulher Brasileira	25
VI.2.3 Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180	27
VI.2.4 Projeto Salve uma Mulher	28
VI.2.5 Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios (PNPF)	29
VI.2.6 Programa Maria da Penha Vai à Escola	29
VI.2.7 Programa Meninas nas Ciências Exatas, Engenharias e Computação	30
VI.2.8 Programa Pró-Equidade	30
VI.2.9 Projeto-piloto Qualifica Mulher	31
VI.2.10 Programa Mulheres Mil	31
VI.2.11 Projeto Mais Mulheres no Poder	32
VI.2.12 Programa Mães do Brasil	33
VI.2.13 Política Nacional de Cuidados	34
VI.3 Ações do Ministério da Justiça e da Segurança Pública	35
VI.3.1 Projeto de Prevenção da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (ProMulher)	35
VI.3.2 Pacto pela Implementação de Políticas Públicas de Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher	36
VI.3.3 Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci II)	36

VI.4 Ações do Ministério do Trabalho	36
VI.4.1 Programa Empresa Cidadã	36
VI.4.2 Programa Emprega + Mulheres	36
VI.5. Ações do Ministério da Fazenda	37
VI.5.2 Programa Mulher Cidadã - Cidadania Fiscal para Mulheres”	37
VI.6. Ações do Conselho Nacional de Justiça	37
VI.6.1 Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	37
VI.6.2 Formulário Nacional de Avaliação de Risco	38
VI.6.3 Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero	38
VI.6.4 Ouvidoria Nacional da Mulher	38
VI.7 Ações do Conselho Nacional do Ministério Público	38
VI.7.1 Cadastro Nacional sobre Violência Doméstica e Familiar	38
VI.7.2 Ouvidoria das Mulheres	39
VI.8. Ações do Senado Federal	39
VI.8.1 Observatório da Violência Contra a Mulher	39
VI.8.2 Política Nacional de Informações Estatísticas relacionadas à Violência contra a Mulher (PNaInfo)	40
VII. ORÇAMENTO	43
VII.1 PPA 2012-2015	44
VII.2 PPA 2016-2019	44
VII.3 PPA 2020-2023	45
VII.4 PPA 2024-2027	47
VIII. SAÚDE INTEGRAL, DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS	49
IX. EDUCAÇÃO PARA A IGUALDADE E CIDADANIA	53
X. AUTONOMIA ECONÔMICA E IGUALDADE NO TRABALHO	57
XI. PARTICIPAÇÃO NOS ESPAÇOS DE PODER E DECISÃO	65
XII. ENFRENTAMENTO A TODAS AS FORMAS DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER	71
XII.1 Prevalência da violência contra a mulher nos anos recentes	72
XII.2 Evolução das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher	74
XIII. INTERSECCIONALIDADE	83
XIV. TRANSVERSALIDADE E INTERSETORIALIDADE	85
XV. CONCLUSÃO	87

APÊNDICE I - TRABALHOS ANTERIORES	89
Trabalhos do TCU	89
TC 003.613/2015-1 (Política Nacional de Assistência Integral à Saúde da Mulher)	89
TC 012.099/2011-2 (enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres)	91
TC 005.335/2018-3 (preparação para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável - ODS 5)	93
TC 012.302/2021-0 (políticas de combate ao feminicídio)	94
TC 016.591/2021-6 (políticas públicas de combate à violência contra a mulher)	95
TC 017.499/2021-6 (sistema integrado de atendimento às mulheres vítimas de violência/ Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180)	95
Trabalhos da Controladoria-Geral da União (CGU)	96
Relatório de Avaliação – Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres – Exercícios 2019 a 2021	96
APÊNDICE II - FONTES DE DADOS E INFORMAÇÕES SOBRE A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER	99





I. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem o objetivo de analisar e sistematizar conhecimento sobre políticas públicas voltadas para a equidade de gênero e os direitos humanos das mulheres, considerando seu impacto na promoção da inclusão e na redução das desigualdades. A pesquisa foi estruturada com a seguinte finalidade:

- identificação das instituições federais responsáveis pelas políticas públicas, incluindo a composição da alta gestão;
- revisão da legislação de referência relacionada ao tema;
- caracterização das políticas públicas, contemplando aspectos relacionados a público-alvo, objetivos, indicadores, metas, fontes de informação, sistemas de monitoramento, desempenho físico e financeiro e principais stakeholders;
- compilação de estudos e auditorias relevantes sobre o tema, realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria-Geral da União e por outras instâncias competentes.

O trabalho foi originalmente elaborado em 2023 e, em sua versão atual, passou por atualização parcial em determinadas seções do conteúdo, a fim de refletir mudanças recentes no cenário normativo, institucional e nas ações governamentais relacionadas ao tema.





II. APRESENTAÇÃO

Apesar de representarem 51,5% da população brasileira, as mulheres continuam a ocupar uma posição social marcada por desvantagens específicas e persistentes. As desigualdades de gênero atravessam múltiplas dimensões da vida social, econômica, política e cultural, limitando o acesso das mulheres a direitos, oportunidades e condições de vida dignas. Essa vulnerabilidade é agravada por fatores como raça, situação socioeconômica, território, idade e deficiência, revelando a interseccionalidade das desigualdades que atingem determinados grupos de mulheres. Nesse contexto, a existência de arcabouço legal e de políticas públicas voltadas às mulheres é essencial no sentido de corrigir desigualdades estruturais e permitir a construção de sociedades mais justas, pacíficas e inclusivas, em alinhamento com a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.

Com o objetivo de oferecer uma visão geral sobre o tema, o presente documento realizou uma análise sobre a desigualdade de gênero, suas causas e consequências, com enfoque ao papel das políticas públicas de combate às desigualdades e à promoção dos direitos das mulheres (tópico III).

Na sequência, no tópico IV, sobre Legislação, foi realizado levantamento das principais convenções adotadas pelos organismos multilaterais internacionais e incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro, assim como dos principais dispositivos constitucionais e infraconstitucionais destinados à proteção dos direitos das mulheres e ao combate à desigualdade de gênero.

O tópico V, Ambiente Institucional, apresenta a evolução da estrutura do governo federal responsável por coordenar e articular as políticas para mulheres, assinalando os sucessivos avanços e retrocessos ocorridos nas últimas décadas. Ao final, detalha a estrutura do Ministério das Mulheres, criado em janeiro de 2023.

Em seguida, no tópico VI, o documento apresenta a evolução histórica das políticas públicas para mulheres no Brasil, buscando compreender os diferentes contextos da atuação estatal, com destaque para aspectos relacionados aos consensos internacionais sobre o tema, nível de institucionalização da participação social, patrocínio do Centro de Governo, grau de fortalecimento do organismo de política para mulheres e financiamento sustentável.

No mesmo tópico, são relacionadas as iniciativas recentes com vistas à proteção dos direitos das mulheres e à promoção da equidade de gênero. Além dos programas sob estrita responsabilidade do Ministério responsável pelas políticas para mulheres, foram incluídas ações de outros órgãos voltadas especificamente para esse público. Essa opção se justifica pelo caráter transversal da agenda, que pede o envolvimento de todo o Estado na execução das políticas, reservando ao Ministério das Mulheres, atual organismo de políticas para mulheres, o papel central. O Ministério das Mulheres promove a coordenação e a articulação inter-setoriais, além de acompanhar e monitorar as ações desenvolvidas. Na medida do possível, este documento traz dados relativos aos resultados dessas ações.

Importa dizer que muitas outras iniciativas, em diversos órgãos -, ainda que não tenham as mulheres como público-alvo exclusivo -, incorporam a perspectiva de gênero ao seu desenho e implementação, refletida, por exemplo, no atendimento prioritário às mulheres ou na adequação a necessidades específicas desse público. Não foi possível, contudo, reunir, na presente produção de conhecimento, informações sobre todas essas iniciativas.

No tópico VII, Orçamento, foram levantados dados orçamentários disponíveis sobre essas iniciativas, com enfoque a programas e ações voltados especificamente para as mulheres e o combate às desigualdades de gênero, sob a responsabilidade do órgão de política para mulheres.

Nos tópicos VIII a XII, a análise foi direcionada para as políticas públicas para mulheres nas áreas de saúde, educação, trabalho, participação nos espaços de poder e enfrentamento à violência contra a mulher. Sempre que possível, foram apresentados dados atuais, preferencialmente de fontes oficiais, com o objetivo de compreender o nível de alcance dos direitos das mulheres no Brasil e a relevância das políticas públicas na promoção e garantia desses direitos.

Também foram examinados os principais trabalhos do TCU sobre o tema, a fim de conhecer os problemas identificados, as determinações e recomendações expedidas e a capacidade dos gestores de implementá-las ao longo do tempo (Apêndice I).

O presente documento busca subsidiar e contribuir com os esforços do Estado Brasileiro no sentido de identificar os principais avanços e desafios para o cumprimento dos objetivos estratégicos e medidas acordadas na Plataforma de Ação de Pequim, que completa 30 anos em 2025. Esta publicação compõe um conjunto de ações para a implementação do Selo PNUD de Igualdade de Gênero, uma certificação cujo objetivo é promover uma transformação institucional que permita que esta Corte de Contas se alinhe com as melhores práticas internacionais para a promoção da igualdade de gênero.

Neste ano em que a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim completam 3 décadas, o TCU reforça o seu compromisso institucional com a promoção da equidade nas políticas públicas para proporcionar o bem-estar social de todos, sem deixar ninguém para trás.



VISÃO GERAL

As mulheres são maioria na população brasileira. Conforme dados relativos ao terceiro trimestre de 2024, obtidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), naquele ano, a população brasileira era composta por 217,2 milhões de pessoas, sendo 51,2% de mulheres (111,1 milhões) e 48,8% de homens (106,1 milhões) (<https://painel.ibge.gov.br/pnadc/>).

Estatísticas de gênero produzidas pelo IBGE revelam que, embora as mulheres tenham, na média, maior escolaridade que os homens, suas condições de vida ou de usufruto de direitos e oportunidades são, em geral, inferiores. A assimetria entre homens e mulheres em relação a direitos, com vantagens cumulativas para os primeiros, é sintetizada na expressão “desigualdade de gênero”. A construção social dos gêneros atribui diferentes papéis para homens e mulheres, conferindo às mulheres posições de menor poder, desvalorização e subalternidade. A desigualdade é produzida e reproduzida em diferentes espaços – no âmbito doméstico, no trabalho, nas organizações religiosas etc.

Alguns diagnósticos de organizações internacionais ajudam a traçar um panorama da desigualdade no Brasil e no mundo. Recentemente, no discurso de abertura dos trabalhos da Organização das Nações Unidas (ONU) para debater a situação da mulher, na semana de 8 de março de 2023, o secretário-geral da entidade alertou que “a igualdade de gênero está se distanciando cada vez mais. No caminho atual, a ONU Mulheres a coloca a 300 anos de distância”.

Para avaliar a desigualdade de gênero nos diversos países, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) utiliza o Índice de Desigualdade de Gênero (GII), medida composta que reflete a desigualdade de realização entre mulheres e homens em três dimensões: saúde reprodutiva, capacitação e mercado de trabalho. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2021/2022,

produzido pela entidade, o Brasil obteve, no biênio, pontuação de 0,390, assumindo a 94ª posição em um ranking composto por 191 países.

O *Global Gender Gap Report 2022* (Relatório Global de Hiato de Gênero), produzido pelo Fórum Econômico Mundial (FEM), utiliza o indicador *Global Gender Gap Index*, composto por quatro variáveis: participação e oportunidade econômica; atingimento educacional; saúde e sobrevivência; e empoderamento político. Em 2022, o Brasil obteve pontuação de 0,696, ocupando a 94ª posição, em um universo de 146 países. Isso significa que, até aquele ano, 69,6% do hiato entre homens e mulheres havia sido equacionado, restando 30,4% para que a paridade fosse alcançada.

Na segunda e terceira dimensões do indicador (atingimento educacional e saúde e sobrevivência), o Brasil é bem colocado internacionalmente, ficando entre as primeiras posições. Na primeira dimensão, participação e oportunidade econômica, o Brasil é apenas o 85º colocado. Na última, empoderamento político, ocupa a 104ª posição. Isso é sintomático das desigualdades no mercado de trabalho – como a reduzida taxa de ocupação feminina, a baixa participação das mulheres em posições de alto rendimento e as diferenças salariais em relação aos homens – e da baixa participação de mulheres no parlamento. Em termos regionais, entre os 22 países da América Latina e Caribe pesquisados, o Brasil só está à frente de Belize e Guatemala.

No âmbito da ONU, a agenda de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), também chamada Agenda 2030, nasce orientada para enfrentar os principais desafios de desenvolvimento no mundo até 2030. Entre os 17 desafios elencados, consta “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas” (ODS 5 – Igualdade de Gênero). A organização afirma que a igualdade entre os gêneros é base necessária para a construção de um mundo pacífico, próspero e sustentável. Embora tenham ocorrido avanços, em nível

mundial, em relação à igualdade de gênero, graças aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), mulheres e meninas ainda sofrem discriminação e violência, por isso é primordial o cumprimento do ODS 5.

Na mesma linha, o PNUD defende que, além de ser um direito humano básico, acabar com todas as formas de discriminação contra as mulheres e meninas é fundamental para acelerar o desenvolvimento sustentável, tendo em vista que o empoderamento de mulheres e meninas tem efeito multiplicador e ajuda a promover o crescimento econômico e o desenvolvimento em nível mundial.

O objetivo de superação da desigualdade de gênero, considerada base para o desenvolvimento de sociedades prósperas e democráticas, tem motivado o engajamento de governos e organizações multilaterais. Nesse cenário, as políticas para mulheres orientam as ações do Estado, a fim de combater problemas decorrentes de práticas assimétricas historicamente configuradas que inviabilizam ou dificultam o processo de participação social e política, democrática e igualitária, entre mulheres e homens.

Os impactos de cada política pública variam entre os diversos grupos sociais. Políticas universais, desenhadas para serem neutras em relação a gênero, afetam de modo distinto homens e mulheres, seja porque esses grupos têm necessidades diferentes, seja porque ocupam posições diferentes na sociedade. Portanto, os governos devem enfrentar a questão e incorporar a perspectiva de gênero no desenho das políticas públicas se pretendem contribuir de forma efetiva para a redução das desigualdades.

Em razão de seu caráter transversal, as políticas de gênero demandam a participação de múltiplos atores governamentais e privados para alcançar seus objetivos. Significa que a responsabilidade pela promoção da igualdade de gênero deve ser compartilhada por todos

os órgãos, dos três níveis de governo, cabendo aos organismos setoriais de políticas para mulheres a coordenação horizontal (entre os diversos setores), vertical (entre os entes federativos) e com outras organizações ou com a sociedade. Além disso, as instituições e políticas públicas devem ser reorganizadas de forma a internalizar a perspectiva de gênero, por meio de assessorias, coordenações ou diretorias especializadas, para que a ação estatal seja a base da política para mulheres.

A difusão de encargos e iniciativas demanda estruturas inovadoras de governança e destaca a importância das instâncias de articulação e do compartilhamento de dados e informações. Para alcançar a efetividade dessas políticas, é necessário estabelecer regras e instâncias específicas para a coordenação de um número significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados. O organismo central de política para mulheres deve ser dotado de poderes políticos e financeiros que lhe permitam liderar processos complexos de articulação entre órgãos. O respaldo do Centro de Governo é essencial para aumentar a capacidade de convocação e interlocução com outros agentes públicos e com a sociedade civil.

Deve-se designar responsáveis e orçamento específicos para a execução de políticas para mulheres para permitir a sua verdadeira implementação. Do contrário, os planos não passarão de uma carta de intenções com baixa probabilidade de execução. Além disso, como as demandas sociais são complexas e requerem atuação política por longos períodos, torna-se fundamental o financiamento sustentável de recursos em diversas áreas.

Finalmente, para implementar as políticas de gênero, é importante assegurar a participação de distintos níveis político-administrativos. Nesse sentido, uma primeira atuação estatal deve ser no sentido de estimular a criação de organismos que cuidem das políticas para as mulheres em níveis estadual e municipal. Em um segundo nível de

intervenção, é possível promover a participação dos movimentos sociais. No tópico que trata do ambiente institucional, procurou-se evidenciar como se organiza essa estrutura de governança no Brasil. Antes, porém, foram apresentadas, em linhas gerais, as leis, normas e regras sobre o tema.



IV. LEGISLAÇÃO

Na história recente, a Carta das Nações, de 1945, anunciava, na introdução, a fé de seus signatários “na igualdade de direitos dos homens e das mulheres”. Esse princípio foi reafirmado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, da qual o Brasil é signatário, que reconheceu a igualdade entre todos os seres humanos, entre homens e mulheres, sem quaisquer distinções.

Desde 1975, declarado Ano Internacional da Mulher, a igualdade de gênero tem recebido destaque no âmbito dos organismos multilaterais que vêm desempenhando papel fundamental na promoção dos direitos das mulheres. Essa contribuição assume várias formas, desde a promoção do debate até a negociação de instrumentos juridicamente vinculantes. A criação de espaços de diálogo tem ampliado a visibilidade do tema e a conscientização sobre a situação de discriminação e inferiorização em que se encontram as mulheres em várias esferas da vida social, em quase todos os países. A negociação de compromissos e acordos internacionais incide diretamente sobre a legislação e as políticas públicas nos países-membros, incluindo o Brasil.

Em 1979, a ONU adotou a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, considerada a lei internacional dos direitos das mulheres. A Convenção estabelece o compromisso dos Estados signatários de promover e assegurar a igualdade entre homens e mulheres no gozo de direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos, bem como de eliminar todos os tipos de discriminação contra a mulher. A Convenção foi ratificada pelo Brasil em 1981, com reservas, e promulgada em 1984, por meio do Decreto 89.460. Em 1994 as reservas foram retiradas, e, em 2002, a convenção foi promulgada novamente, por meio do Decreto 4.377.

Em 1994, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) adotou a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará, ratificada pelo Brasil em novembro de 1995. Com a ratificação desse

tratado internacional, o Brasil se comprometeu a incluir em sua legislação interna normas penais, civis e administrativas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher. O tratado foi promulgado em 1996, por meio do Decreto 1.973.

A Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim, adotadas pelos governos na Conferência Mundial sobre a Mulher de 1995, estabelecem compromissos dos governos para melhorar os direitos das mulheres. Estados-membros reafirmaram e reforçaram a plataforma, no ano 2000, durante a revisão global de cinco anos, e se comprometeram a acelerar sua aplicação na revisão de dez anos, em 2005, na revisão de quinze anos em 2010, e na revisão de vinte anos em 2015.

Em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil introduziu marco relevante para a proteção dos direitos das mulheres. Entre os direitos assegurados na Carta Constitucional, destacam-se: igualdade entre mulheres e homens em direitos e obrigações (art. 5º, inciso I); proteção à maternidade como direito social (art. 6º); proteção do mercado de trabalho (art. 7º, inciso XX); proibição da diferença de salários por motivo de sexo (art. 7º, inciso XXX); proteção à maternidade na previdência e assistência social (art. 201, inciso II, e art. 203, inciso I); igualdade de direitos e deveres na sociedade conjugal (art. 226, § 5º); e criação de mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares (art. 226, § 8º).

Embora a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não trate especificamente da violência contra a mulher, a legislação infraconstitucional, progressivamente, buscou enfrentá-la. Em 2006, foi editada a Lei 11.340 (Lei Maria da Penha), um marco no combate à violência contra a mulher, que introduziu mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Em 2009, a Lei 12.015 alterou o Código Penal brasileiro e redefinir os “crimes sexuais” como

“crimes contra a dignidade sexual”, em vez de “crimes contra os costumes”, como eram definidos até então. Posteriormente, em 2015, foi promulgada a Lei 13.104, que novamente alterou o Código Penal, desta vez para definir o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e modificou o art. 1º da Lei 8.072/1990, para incluir o feminicídio no rol de crimes hediondos. Recentemente, por meio da Lei 14.994/2024, foram feitas alterações na legislação penal com vistas a tornar o feminicídio um crime autônomo, agravar a sua pena e a de outros crimes praticados contra a mulher por razões da condição do sexo feminino, bem como estabelecer outras medidas destinadas a prevenir e coibir a violência praticada contra a mulher.

Importante mencionar, também, os vários dispositivos inseridos na legislação trabalhista com a finalidade de combater a discriminação contra as mulheres e assegurar condições adequadas de trabalho às mulheres, especialmente gestantes e mães. A Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), por exemplo, conta com um capítulo dedicado à proteção do trabalho da mulher (Capítulo III). Recentemente, a legislação foi alterada pela Lei 14.457/2022, que criou o programa Emprega + Mulheres, com o objetivo de promover a inserção e a manutenção das mulheres no mercado de trabalho, por meio do estímulo à aprendizagem profissional e de medidas de apoio aos cuidados dos filhos.

Pode-se citar, também, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021), que faculta à administração pública fixar, nos editais de licitação, a exigência de percentual mínimo de mulheres vítimas de violência doméstica na contratação de objetos (art. 25, § 9º, inciso I) e estabelece a realização de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate entre propostas selecionadas (art. 60, inciso III).

Apesar dos avanços legislativos, a aplicação dessas regras ocorre em contextos sociais e políticos adversos, o que significa que ainda permanecem obstáculos para o alcance da equidade de gênero. Para os vencer, são necessárias políticas públicas transversais, formuladas, implementadas e acompanhadas por uma multiplicidade de atores governamentais e não governamentais, sob a coordenação de um organismo de políticas para mulheres. Acompanhe a seguir como o ambiente institucional brasileiro se organiza para enfrentar a questão.





AMBIENTE INSTITUCIONAL

Como destaca o tópico III, o recorte de gênero integra aquilo que a literatura de políticas públicas conceitua como temas transversais, assim entendidas as matérias que, por seu forte efeito sistêmico, devem orientar as ações de governo como um todo e cujo desenho e formulação demandam, igualmente, a construção de uma agenda multissetorial. Significa que um programa governamental deve considerar, em seu desenho e implementação, a promoção das prioridades transversais e a redução de eventuais impactos negativos sobre essas prioridades.

Para alcançar esse objetivo, a gestão de temas transversais requer a mobilização e coordenação dos participantes por meio do poder de mobilização do Centro de Governo ou por meio de atos normativos que concedam prerrogativas especiais ao órgão responsável pelo tema. Cabe aos chamados Organismos de Políticas para Mulheres (OPM) articular a execução das políticas com todos os atores governamentais, buscando influenciar o desenho, a formulação, a execução e a avaliação do conjunto das políticas públicas, criando responsabilidade compartilhada entre todos os órgãos e com todos os entes da Federação, em diálogo com a sociedade e movimentos sociais.

A Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim), ligada ao Ministério da Justiça, foi criada em 2002. Até então, os temas relacionados às mulheres e à igualdade de gênero eram conduzidos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, originalmente vinculado ao Ministério da Justiça. O Conselho foi criado pela Lei 7353/1985 e teve sua composição, estrutura, competências e funcionamento alterados pelo Decreto 6.412/2008.

Em 2003, a Sedim foi substituída pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SEPM), órgão de estatura ministerial originalmente encarregado da coordenação e articulação de políticas para mulheres, combate à discriminação de gênero e promoção da igualdade, entre outras atribuições.

A fim de conferir maior institucionalidade às políticas para mulheres, a partir de 2010, com a edição da Lei 12.314, a SEPM foi renomeada para Secretaria de Política para Mulheres (SPM) e a titular do órgão tornou-se Ministra de Estado. Em 2012, o Decreto 7.765 modificou a estrutura e os cargos integrantes da pasta, com o objetivo de fortalecê-la.

Entre 2003 e 2015, o organismo de política para mulheres passou a organizar conferências nacionais de políticas para mulheres, envolvendo diversos setores governamentais e não governamentais, a partir de uma perspectiva da transversalidade horizontal (abrangendo diferentes órgãos do Governo Federal), da transversalidade vertical (envolvendo entes subnacionais) e da interseccionalidade. Esse período foi marcado por avanços como a edição da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), a criação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, e a instituição de mais de 220 organismos estaduais e municipais de políticas para mulheres, acompanhando a maior institucionalização do tema já vista no Governo Federal.

Segundo o relatório Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise - Igualdade de Gênero (Ipea, 2022), desde 2015 a Secretaria de Política para Mulheres vinha sofrendo mudanças institucionais que impactaram a redução da sua capacidade de produção de políticas. Por intermédio da Medida Provisória (MP) 696/2015, posteriormente convertida na Lei 13.266/2016, a SPM perdeu o *status* de ministério e passou a integrar o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (MIRDH). A partir daquele momento, houve retrocessos que levaram a sucessivas perdas de relevância institucional do órgão, de orçamento e de importância do tema na agenda política, resultando na paralisia de programas e políticas que vinham sendo implementadas (Ipea, 2015).

Em 2016, com a edição da MP 726/2016 e sua conversão na Lei 13.341/2016, o MIRDH foi

extinto e a responsabilidade pelas políticas públicas para mulheres foi transferida ao Ministério da Justiça e Cidadania. Em 2 de fevereiro de 2017, por meio da MP 768, foi criado o Ministério dos Direitos Humanos (MDH), que assumiu a responsabilidade pelas políticas para mulheres. Essa estrutura subsistiria apenas até 31 de maio de 2017, quando, em razão da MP 782, a política para mulheres foi transferida à Secretaria de Governo da Presidência da República. No ano seguinte, em 20 de junho de 2018, as atribuições foram passadas novamente ao Ministério dos Direitos Humanos, no Decreto 9.417.

Em 2019, por intermédio da MP 870, convertida na Lei 13.844/2019, foi criado o Ministério das Mulheres, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), responsável pela articulação interministerial e intersetorial das políticas de promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil. O MMFDH incluía, na sua estrutura, a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM), que tinha entre suas atribuições a formulação, coordenação e articulação de políticas públicas para as mulheres.

Os recursos destinados às políticas para mulheres passaram a ser disputados entre um conjunto de outras secretarias nacionais, uma vez que o novo ministério englobava políticas voltadas para diferentes públicos, além de concentrar, também, as ações voltadas para a promoção dos direitos humanos. A SNPM dividia também, de forma inédita, recursos de toda ordem com um conjunto de políticas que posicionavam a família como objeto central das ações. A partir de 2019, acontece uma nítida mudança na direção das políticas para mulheres. O relatório Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise - Igualdade de Gênero, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2022, afirma que:

Não apenas institui-se um movimento de desmonte das políticas ainda existentes, como se inicia a construção de uma “nova política para as mulheres”, baseada em uma moralidade

religiosa, na centralidade da família tradicional nuclear e heteronormativa, no resgate de valores tradicionais de gênero e no embate direto com as pautas e movimentos feministas.

Sem instrumentos reguladores e orientadores da política e sem uma institucionalidade hierarquicamente fortalecida para viabilizar a articulação com outros setores governamentais, as novas iniciativas voltadas para as mulheres revelaram-se frágeis, fragmentadas e com poucos resultados efetivos. O relatório do Ipea citado acima afirma que, desde 2015, a pasta responsável pelas políticas para mulheres:

vem passando por mudanças institucionais que têm caminhado no sentido de redução da capacidade de produção de políticas. As mudanças têm se dado tanto na institucionalidade, que deixou de ter status de ministério com autonomia e orçamento próprio, quanto em questões que refletem diretamente na execução das políticas, como a redução no orçamento e no escopo das áreas temáticas abordadas (por exemplo, políticas para as mulheres rurais, orientação sexual, entre outras), bem como no apagamento dos principais instrumentos de planejamento e gestão de políticas públicas.

Em 2023, foi criado, por meio do Decreto 11.351, o Ministério das Mulheres, com competência sobre os seguintes assuntos (art. 1º):

- a. formulação, coordenação e execução de políticas e diretrizes de garantia dos direitos das mulheres;
- b. políticas para as mulheres;
- c. articulação e acompanhamento de políticas para as mulheres nas três esferas federativas;
- d. articulação intersetorial e transversal junto aos órgãos e às entidades, públicos e privados, e às organizações da sociedade civil;

e. articulação, promoção e execução de programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, para a implementação de políticas para as mulheres;

f. elaboração e implementação de campanhas educativas e antidiscriminatórias de abrangência nacional;

g. acompanhamento da implementação da legislação sobre ações afirmativas e definição de ações para o cumprimento de acordos, convenções e planos de ação sobre a garantia da igualdade de gênero e do combate à discriminação.

Além dos órgãos de assistência direta e imediata à Ministra de Estado das Mulheres, relacionados no art. 2º, inciso I, do Decreto 11.351/2023, integram a estrutura do Ministério três secretarias: a) Secretaria Nacional de Articulação Institucional, Ações Temáticas e Participação Política; b) Secretaria Nacional de Autonomia Econômica e Política de Cuidados; c) Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra Mulheres.

Também integra o Ministério das Mulheres o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, órgão colegiado com a finalidade de formular e propor diretrizes para a ação governamental voltada à promoção dos direitos das mulheres, e atuar no controle social de políticas públicas de igualdade de gênero, conforme o art. 1º do Decreto 6.412/2008. O conselho é constituído por 41 integrantes titulares, designados pela Ministra de Estado das Mulheres, observada a seguinte composição:

- a. dezesseis representantes do Poder Público Federal;
- b. 21 representantes de entidades da sociedade civil, indicadas pelas entidades escolhidas em processo seletivo;

- c. três mulheres com notório conhecimento das questões de gênero e atuação na luta pela promoção e defesa dos direitos das mulheres;
- d. uma conselheira emérita.

Como já demonstrado, a gestão da transversalidade pressupõe, para seu funcionamento, a reorganização de políticas públicas e da própria administração, para que adotem uma perspectiva que considere os públicos vulneráveis. Nesse sentido, para lidar com as complexidades da dimensão de gênero, é preciso ter atuação intra e intergovernamental. Nesse contexto, sobressai a importância do fortalecimento e consolidação dos organismos de políticas para as mulheres no Governo Federal e nos demais entes federados.

Quanto à presença desses organismos nos entes federados, o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual PPA 2016-2019 – Ano-base 2016, informa que, naquele ano, todos os estados e o Distrito Federal contavam com um OPM.

VI.

POLÍTICAS, PLANOS E PROGRAMAS PARA MULHERES

VI.1 Política Nacional para Mulheres e Planos Nacionais de Políticas para Mulheres

Entre 2003 e 2015, foram realizadas três conferências nacionais de políticas para mulheres. A primeira conferência, em julho de 2004, resultou no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, aprovado pelo Decreto 5.390/2005. Na acepção da SEPM, ao lançar o I PNPM, a Política Nacional para Mulheres, de caráter permanente, visava à construção da igualdade e equidade de gênero, considerando todas as diversidades, e fornecia os princípios e diretrizes orientadores dos planos, sujeitos a modificações mais frequentes.

Os objetivos específicos do I PNPM estavam estruturados em torno de quatro áreas estratégicas de atuação: a) autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; b) educação inclusiva e não sexista; c) saúde das mulheres, direitos sexuais e reprodutivos; d) enfrentamento à violência contra as mulheres.

A SEPM deveria fixar as metas, prioridades e ações do PNPM, enquanto o acompanhamento e avaliação periódica do cumprimento do plano ficaria a cargo do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, coordenado pela SEPM e integrado por representantes de diversos órgãos setoriais. Em maio de 2006, o órgão apresentou relatório de implementação do Plano. Embora não coloque em perspectiva o nível de cumprimento de metas frente ao que foi estabelecido no I PNPM, o documento descreveu as realizações do seu primeiro ano de vigência.

Em agosto de 2007, após a realização da II Conferência Nacional de Política para Mulheres, o PNPM foi atualizado. O II PNPM, normatizado por meio do Decreto 6.387/2008, representou uma expansão do I PNPM, ao incluir seis novos objetivos gerais, além dos quatro definidos no primeiro plano: a) participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; b) desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar; c) direito à terra, à moradia digna e infraestrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais; d) cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias; e) enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; f) enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com atenção especial às jovens e idosas.

A terceira e última Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em dezembro de 2011, resultou no III Plano Nacional de Políticas para Mulheres, normatizado pelo Decreto 7.959/2013. Como plano nacional, o PNPM 2013-2015 reafirma os princípios orientadores da Política Nacional para as Mulheres: a) autonomia das mulheres em todas as dimensões da vida; b) busca da igualdade efetiva entre mulheres e homens, em todos os âmbitos; c) respeito à diversidade e combate a todas as formas de discriminação; d) caráter laico do Estado; e) universalidade dos serviços e benefícios ofertados pelo Estado; f) participação ativa das mulheres em todas as fases das políticas públicas; g) transversalidade como princípio orientador de todas as políticas públicas.

Não foram encontrados relatórios de implementação correspondentes aos planos de 2008 e 2013 que pudessem apresentar resultados alcançados nos anos mais recentes, o que revela a carência de mecanismos destinados a monitorar, avaliar e relatar o progresso da implementação dos planos.

Em novembro de 2018, foi editado o Decreto 9.586, que previa a criação do Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres (Sinapom), vinculado à SNPM, do Ministério dos Direitos Humanos. O Sinapom tinha por objetivo ampliar e fortalecer a formulação e a execução de políticas públicas de direitos das mulheres, de enfrentamento a todos os tipos de violência e da inclusão das mulheres nos processos de desenvolvimento social, econômico, político e cultural do país.

O decreto estabelecia a competência do Ministério dos Direitos Humanos para, por meio da SNPM, formular e coordenar a execução da Política Nacional para as Mulheres, além de coordenar e prestar apoio administrativo ao Sinapom e estabelecer as diretrizes sobre sua organização e funcionamento. Previa, também, a atualização e fortalecimento do Plano Nacional de Políticas para Mulheres e a realização, em conjunto com o CNDM, de Conferências Nacionais de Políticas Para Mulheres, com periodicidade de quatro anos.

Não foram realizadas outras conferências desde 2011, quando foi criado o III PNPM. Em 2019, o Decreto 7.959/2013, que instituiu o III PNPM, foi revogado pelo Decreto 10.086/2019, deixando as políticas para mulheres sem um instrumento regulador e orientador. Quanto ao Sinapom, embora o decreto que o criou (Decreto 9.586/2018) nunca tenha sido revogado, também não chegou a ser regulamentado, como estava previsto no art. 11. A conclusão, portanto, é que a política nunca chegou a ser implementada.

O Decreto 10.174/2019, que regulamentava o MMFDH, omitiu instrumentos como os Planos Nacionais de Políticas para Mulheres (PNPM), as conferências nacionais de políticas para as mulheres (CNPM) e os comitês de articulação e monitoramento do PNPM, mencionando, apenas, o acompanhamento e a articulação dos organismos governamentais de políticas para mulheres pela SNPM e o apoio administrativo ao CNDM.

Nesse sentido, o relatório de Acompanhamento e Análise de Políticas Sociais, publicado pelo Ipea em 2022, afirma que:

inexiste, na atual gestão [2019-2022], um planejamento coeso e de longo prazo, como o consubstanciado no PNPM, cuja última edição teve a vigência encerrada em 2015. As ações do ministério são, ao contrário, esparsas, desconectadas e de baixa sustentabilidade, deixando essa agenda cada vez menos fortalecida e relevante no cenário nacional. (Fonte: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/17/BPS_29.pdf)

A seção a seguir traz as principais iniciativas implementadas pelo Governo Federal no contexto das políticas públicas para mulheres. Inicia pelas iniciativas sob a responsabilidade do Ministério da Mulher. Tendo em vista a natureza transversal dessas políticas, que exige a atuação de diversos órgãos federais, o documento buscou ampliar o panorama das iniciativas para outros órgãos, dando destaque às iniciativas do Ministério da Justiça e da Segurança Pública e dos órgãos do Poder Judiciário, diante da relevância que adquiriram nos anos recentes no contexto do enfrentamento à violência contra as mulheres.

VI.2 Iniciativas do Ministério da Mulher

VI.2.1 Programa Mulher Viver sem Violência

Instituído pelo Decreto 11.431/2023, em substituição ao Programa Mulher Segura e Protegida, o Programa Mulher Viver sem Violência integra a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e as ações do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (tratados no tópico XII).

O Programa Mulher Viver sem Violência tem o objetivo de integrar e ampliar os serviços públicos destinados a mulheres em situação de violência, por meio da articulação de atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça, da segurança pública, da rede

socioassistencial e da promoção da autonomia financeira, em atendimento ao disposto no art. 8º da Lei Maria da Penha.

Cabe ao Ministério das Mulheres coordenar a implantação e a execução do Programa e promover a articulação com órgãos, entidades e instituições parceiras, com o objetivo de assegurar a implementação e o cumprimento das ações do Programa, que incluem:

- a. implementação de unidades da Casa da Mulher Brasileira (CMB);
- b. reestruturação da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180;
- c. organização, integração e humanização do atendimento às vítimas de violência sexual, sob a perspectiva da não revitimização;
- d. implementação de unidades móveis para atendimento e orientação das mulheres em situação de violência, em locais sem oferta de serviços especializados ou de difícil acesso;
- e. ampliação e fortalecimento de medidas de prevenção e enfrentamento ao feminicídio;
- f. promoção de medidas educativas e campanhas continuadas de conscientização ao enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres.

VI.2.2 Casa da Mulher Brasileira

A Casa da Mulher Brasileira é um equipamento público que reúne, em um único espaço, conjunto estratégico de serviços especializados e multidisciplinares de atendimento à mulher em situação de violência, com o objetivo de prestar atendimento integral e humanizado.

Os serviços oferecidos nas casas podem incluir: atendimento psicossocial; alojamento de passagem; orientação e direcionamento para

programas de auxílio e promoção da autonomia econômica e da geração de trabalho, emprego e renda; integração com serviços da rede de saúde e socioassistencial; além da presença de órgãos públicos especializados em atendimento às mulheres, como delegacias, rondas, patrulhas, juizados, varas, promotorias de justiça e setores das defensorias públicas.

Na primeira versão do Programa Mulher Viver sem Violência, lançada em 2013 pelo Decreto 8.086, as construções das unidades da Casa da Mulher Brasileira eram executadas diretamente pela União. Porém, a partir de 2019, com sua substituição pelo Programa Mulher Segura e Protegida, as construções passaram a ser realizadas pelos entes subnacionais, com recursos transferidos pela União, no âmbito de convênios e contratos de repasse.

Para receber aporte de recursos destinados à implementação de CMBs, estados e municípios precisavam assinar acordo de cooperação, que fixava obrigações e atribuições aos participantes. Segundo as Diretrizes Programáticas para 2022, para receber o equipamento, o município deveria ter, no mínimo, 50 mil habitantes e contar com um organismo de políticas para mulheres e, pelo menos, um serviço especializado de atendimento à mulher em situação de violência.

Em 8 de março de 2023, o Governo Federal anunciou a retomada e ampliação do Programa Mulher Viver sem Violência, por meio do Decreto 11.430/2023. O documento também revoga os normativos que disciplinavam o Programa Mulher Segura e Protegida (Decretos 8.086/2013 e 10.112/2019). Pelas novas regras, a previsão é de que as Casas da Mulher Brasileira sejam implementadas, construídas e equipadas pelo Ministério das Mulheres, direta ou indiretamente, por meio da articulação com órgãos e entidades da União, em especial o Ministério da Justiça e Segurança Pública, dos estados, do Distrito Federal e municípios.

Em 15 de março de 2023, em evento de relançamento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), que tem como eixo prioritário o fomento às políticas de enfrentamento e prevenção de violência contra as mulheres, o Governo Federal anunciou a assinatura de acordo de cooperação entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério das Mulheres para a construção de 40 unidades da Casa da Mulher Brasileira, com recursos do fundo de segurança pública.

Em 2024, o Ministério das Mulheres lançou o Painel de Monitoramento da Casa da Mulher Brasileira, que traz fotos e dados com o valor investido em cada unidade e a previsão para a próxima fase de execução, que serão atualizados a cada mês. Até dezembro de 2024, havia um total de dez Casas da Mulher Brasileira em funcionamento, das quais três foram inauguradas em 2023 e 2024. Como exibe o Painel de Monitoramento, 27 CMBs estão na fase de implementação e seis estão na fase de obras. Houve também a construção de outras seis Casas da Mulher com recursos estaduais. Os equipamentos são iniciativas dos governos estaduais, que têm modelo próprio de arquitetura, mas oferecem os mesmos serviços da CMB do Governo Federal e utilizam as mesmas diretrizes de atendimento.

Além da construção e estrutura das Casas da Mulher Brasileira, em articulação com outros órgãos e entidades, cabe ao Ministério das Mulheres apoiar a formação continuada das equipes que atuarão nas unidades; elaborar, divulgar e atualizar protocolos de atendimento, diretrizes e normas técnicas; e monitorar a prestação dos serviços.

Em dezembro de 2022, a Controladoria-Geral da União (CGU) concluiu trabalho que apontou riscos e lacunas na ação de implementação e equipagem da Casa da Mulher Brasileira. O órgão de controle detectou que, entre 31 de dezembro de 2019 e 29 de dezembro de 2021, haviam sido celebrados 29 contratos de repasse com essa finalidade. Dos 29 municípios

selecionados, apenas quatro (13,8%) haviam iniciado as obras. Além da baixa execução do orçamento destinado a essa ação, a CGU apontou os seguintes achados:

- a. lacunas na atuação da SNPM para articular os parceiros institucionais que oferecem serviços na Casa da Mulher Brasileira;
- b. falta de critérios objetivos de priorização dos municípios e estados beneficiários de unidades da Casa da Mulher Brasileira;
- c. atraso nas ações de implementação das unidades da Casa da Mulher Brasileira.

VI.2.3 Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180

A Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 é um serviço de utilidade pública, criado em novembro de 2005 pela Secretaria de Política para Mulheres, sob amparo da Lei 10.714/2003, que autorizou a criação de número telefônico de acesso gratuito, de âmbito nacional, para atender denúncias de violência contra a mulher.

A central, regulamentada pelo Decreto 7.393/2010, é um dos mais importantes serviços ofertados à mulher em situação de violência desde 2005. Por intermédio do serviço, a mulher recebe escuta e acolhida qualificada e obtém orientação sobre seus direitos e informações sobre os espaços de apoio e assistência na sua localidade. A Central também encaminha mulheres à Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência e, quando é o caso, informa às autoridades competentes a ocorrência de possível infração penal.

As orientações e informações expedidas ao usuário pelo Ligue 180, assim como o encaminhamento imediato de relatos de agressões aos órgãos de enfrentamento, permitem uma atuação rápida desses órgãos, de modo a evitar o agravamento da violência, contribuindo

para maior efetividade da atuação dentro de suas áreas de competência.

Além disso, produz relatórios com a finalidade de apoiar a formulação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres e bases estatísticas para subsidiar o sistema nacional de dados e informações relativas às mulheres. Por essa via, o serviço gera externalidades positivas para todos os órgãos da cadeia de atendimento e de combate à violência contra a mulher.

Em 2018, o Ligue 180 se uniu ao Disque 100 – que recebe denúncias de violações de direitos humanos. A unificação significou perda de ingerência da SNPM sobre a central, cuja coordenação passou a ser responsabilidade da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH), do então Ministério dos Direitos Humanos.

Com a retomada do Programa Mulher Viver sem Violência, por meio do Decreto 11.431/2023 houve a reestruturação da Central de Atendimento à Mulher e seu retorno para o encargo do organismo de políticas para mulheres, atualmente representado pelo Ministério das Mulheres.

Entre outubro de 2021 e fevereiro de 2022, a iniciativa foi auditada pelo TCU, no âmbito do TC 017.499/2021-6, atendendo a pedido da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados, com o objetivo de verificar a continuidade e adequação do serviço prestado, tendo em vista sua transferência para a ONDH. Além do atendimento aos requisitos de qualidade do serviço (acessibilidade, publicidade, sigilo e propriedade do atendimento), a auditoria verificou a disponibilidade de dados da Rede de Atendimento, para encaminhamento de demandas e obtenção de informações sobre as providências adotadas, e a existência de estratégia de continuidade do serviço, visando a mantê-lo ativo durante transição contratual ou em situação de contingência.

A auditoria constatou que o serviço não sofreu interrupção sob o novo contrato e que a qualidade do atendimento é atestada pela avaliação do usuário e pela acessibilidade, na medida de sua gratuidade, facilidade de acesso e multiplicidade de canais de atendimento (telefone, *chat*, aplicativo dedicado, *Whatsapp*, Telegram, SMS, redes sociais, correspondência, *e-mail*, videochamada, escritório físico).

Por outro lado, a equipe considerou que a Rede de Atendimento para a qual são encaminhadas as denúncias recebidas não está completamente mapeada, o que pode prejudicar o encaminhamento das denúncias às autoridades e a indicação, aos usuários, de serviços adequados à sua necessidade. Por fim, verificou baixa taxa de retorno dos órgãos da Rede de Atendimento sobre as providências adotadas (pouco mais de 25%), em razão da ausência de previsão legal nesse sentido. Para reduzir os problemas, a ONDH tem firmado acordos de cooperação com os integrantes da Rede, a fim de obter informações sobre as providências adotadas.

O trabalho resultou no Acórdão 1520/2022-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Weder de Oliveira, que recomendou à ONDH: a) definir, no âmbito da contratação relativa ao Ligue 180, indicadores de serviço específicos, desvinculados dos atendimentos relativos ao Disque 100; b) expandir o uso de termos de cooperação prevendo o retorno da Rede de Atendimento quanto às providências adotadas; c) incluir, nos instrumentos de transferência de recursos e outros ajustes de cooperação do Ministério com a Rede de Atendimento, a previsão de que os parceiros retornem informações sobre as providências adotadas e atualizem, em tempo hábil, dados atualizados dos serviços disponibilizados; d) aperfeiçoar os mecanismos utilizados para monitorar o andamento das manifestações no âmbito da Rede de Atendimento; e) conduzir teste de eficácia do plano de contingência do serviço. O monitoramento dessas recomendações foi realizado

no âmbito do processo TC 012.684/2022-8, que resultou no Acórdão 198/2023-TCU-Plenário.

VI.2.4 Projeto Salve uma Mulher

O Projeto Salve uma Mulher foi instituído pela Portaria MMFDH 2.842/2019 como estratégia de apoio à conscientização e prevenção da violência contra as mulheres, por meio de uma rede de instituições parceiras. O projeto envolvia a implementação de ações articuladas voltadas para a conscientização dos direitos das mulheres e dos tipos de violência sofridos por elas, além da divulgação da rede local de enfrentamento à violência. Também previa a criação do selo Salve uma Mulher, destinado ao reconhecimento das instituições participantes do projeto.

À época do lançamento do projeto pelo MMFDH, em outubro de 2019, foi divulgado que, na primeira etapa do projeto, seriam treinadas 476 mil pessoas, entre agentes do Ministério da Saúde, funcionários dos Correios, conselheiros tutelares e profissionais dos quadros da DPU, sendo que a projeção era de que, em dez meses, dois milhões de pessoas passariam pela capacitação (<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-10/governo-lanca-programa-salve-uma-mulher>).

Contudo, não foram encontrados relatórios detalhados sobre os resultados do projeto. O Balanço de Gestão do MMFDH 2019-2022 se limita a informar que, durante o quadriênio, foram firmadas parcerias com diversos órgãos e entidades objetivando a elaboração de campanhas informativas, distribuição de materiais, divulgação da rede de atendimento, promoção do respeito no ambiente laboral no meio urbano e rural.

Em 2021, o curso Salve uma Mulher foi ofertado pela Escola Virtual de Governo (EVG), mantida pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), com carga horária de 30 horas e aberto a qualquer pessoa interessada, de forma gratuita.

VI.2.5 Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios (PNPF)

Instituído pelo Decreto 10.906, de 20 de dezembro de 2021, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio (PNEF), com vigência prevista até 31 de dezembro de 2023 (art. 18, *caput*), delimitou um conjunto de ações governamentais integradas e intersetoriais com o objetivo de enfrentar todas as formas de feminicídio. As ações governamentais do PNEF seriam implementadas no sentido de combater e prevenir as mortes violentas de mulheres em razão de seu sexo e garantir os direitos e a assistência às mulheres em situação de violência e aos seus familiares.

No segundo semestre de 2021, levantamento realizado pelo TCU (TC 016.591/2021-6), com vistas a identificar as políticas públicas de combate à violência contra a mulher, constatou que o PNEF não dispunha de estrutura de governança e de plano de ação formalmente definidos. Apesar dos diversos elementos de governança concebidos (papéis, responsabilidades, ações, estruturas decisórias e consultivas), eles não haviam sido oficialmente implementados. Os membros do Comitê Gestor ainda não haviam sido designados pela titular do MMFDH e não havia matriz de riscos, delimitação de controles internos e definição de indicadores para cada iniciativa do plano de ação.

O Decreto 11.640/2023 revogou o Decreto 10.906/2021 e instituiu o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios (PNPF), cujos objetivos são (art. 3º): I - fomentar o desenvolvimento de ações governamentais de prevenção primária, secundária e terciária a todas as formas de discriminação, misoginia e violência de gênero contra as mulheres, em sua diversidade, de forma articulada, intersetorial, multidisciplinar, interministerial e interfederativa, envolvidos os órgãos da administração pública federal, os governos estaduais, municipais e distrital; e II - envolver a sociedade civil nos processos de participação e controle social

das ações de prevenção primária, secundária e terciária a todas as formas de discriminação, misoginia e violência de gênero contra as mulheres, em sua diversidade.

O PNPF é uma política intersetorial, visto que abrange iniciativas que englobam órgãos encarregados da segurança pública, assistência social, saúde e educação, além de órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, entre outros. Para o exercício da supervisão e direção estratégica, a iniciativa pública exige instância capaz de articular a atuação de órgãos e entes federativos diversos, de todos os poderes do Estado. Em razão dessas características, a articulação e a integração entre os atores envolvidos no enfrentamento à violência contra a mulher são, certamente, os elementos mais críticos do plano.

Essas atividades foram atribuídas ao Comitê Gestor do PNEF, órgão de natureza deliberativa com a finalidade de articular, formular, implementar, monitorar e avaliar as ações governamentais que integram o plano, nos termos do Decreto 11.640/2023, art. 5º. Coordenado pelo Ministério das Mulheres, o Comitê Gestor tem a participação da Casa Civil e de representantes de outros nove Ministérios: Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério da Igualdade Racial; Ministério dos Povos Indígenas; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (art. 7º do Decreto 11.640/2023).

VI.2.6 Programa Maria da Penha Vai à Escola

Instituído por meio de Acordo de Cooperação Técnica com o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), e com a participação da Secretaria de Educação do DF, o programa visa à divulgação da Lei Maria da Penha nas escolas públicas do DF, com vistas

à atuação preventiva e à articulação da rede a fim de garantir a efetiva aplicação da lei. No que diz respeito às atividades de prevenção, a prioridade é a formação dos profissionais e estudantes da rede, a fim de desconstruir a cultura machista e patriarcal e instrumentalizá-los quanto ao atendimento e encaminhamento das meninas e mulheres em situação de violência.

Entre as ações do programa, podem ser mencionados cursos de capacitação, oficinas de sensibilização para profissionais da educação, palestras nas escolas para os estudantes e distribuição de material informativo sobre a Lei Maria da Penha e seu impacto na vida das mulheres, das famílias e da sociedade.

O portal do TJDFT disponibiliza relatórios de atividades anuais em seu *site* (<https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/o-nucleo-judiciario-da-mulher/projetos/eixo-comunitario/maria-da-penha-vai-a-escola>). O relatório referente a 2021 aponta que, naquele ano, o programa alcançou o total de 11.854 pessoas, em mais de 140 escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal.

VI.2.7 Programa Meninas nas Ciências Exatas, Engenharias e Computação

O programa tem o objetivo de dar continuidade ao edital feito em 2018 para a Chamada Pública CNPq/MCTI 31/2018, lançada para apoiar projetos que estimulem a formação de mulheres para as carreiras de ciências exatas, engenharias e computação, bem como despertem o interesse vocacional de alunas da educação básica e do ensino superior para essas profissões e para a pesquisa científica e tecnológica. É resultado de parcerias entre a SNPM, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), a fim de combater a evasão de estudantes nos primeiros anos dos cursos de graduação nessas áreas.

Em março de 2024, foi publicado novo edital no valor de R\$ 100 milhões, a Chamada CNPq/MCTI/MMulheres 31/2023 (<https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/03/edital-de-r-100-milhoes-incentiva-o-ingresso-de-mulheres-na-ciencia>).

VI.2.8 Programa Pró-Equidade

Lançado em 2005, o Programa Pró-Equidade tem como objetivo difundir novas concepções na gestão de pessoas e na cultura organizacional, a fim de combater as dinâmicas de discriminação e desigualdade de gênero e raça praticadas no ambiente de trabalho, assim como promover a igualdade no que diz respeito às relações formais de trabalho e à ocupação de cargos de direção.

O programa é dirigido a empresas/instituições de médio e grande porte, públicas e privadas, com personalidade jurídica própria, e oferece às participantes a possibilidade de obter o Selo Pró-Equidade, que representa o reconhecimento público da adoção de práticas corporativas comprometidas com a igualdade de oportunidades e direitos entre mulheres e homens. O programa também é direcionado para a relação trabalhista e busca garantir o exercício dos direitos ao trabalho e o combate a possíveis discriminações.

A adesão ao programa é voluntária e as regras são definidas em edital de convocação. Até agora, foram realizadas sete edições do programa. O Pró-Equidade atua em dois eixos – gestão de pessoas e cultura organizacional, e cada eixo envolve diversas dimensões. Cada uma das dimensões, por sua vez, engloba uma série de ações a serem desenvolvidas pelas empresas para alcançar a igualdade entre mulheres e homens.

Segundo o livreto lançado em 2016, em comemoração aos dez anos do programa, um total de 286 organizações haviam participado do programa até a quinta edição, sendo que 217 obtiveram o selo Pró-Equidade nesse período.

Na 6ª edição, o programa alcançou mais de um milhão de trabalhadores. Atualmente, o programa está na sétima edição (<https://www.gov.br/mulheres/pt-br/programa-pro-equidade-de-genero-e-raca/7a-edicao>).

VI.2.9 Projeto-piloto Qualifica Mulher

Instituído no final de 2020 pela Portaria-MMFDH 3.175/2020, alterada pela Portaria 595/2021, o Projeto-piloto Qualifica Mulher surgiu em resposta aos impactos negativos da pandemia de Covid-19 sobre a renda das mulheres. A fim de estimular a autonomia da mulher, o projeto promove, em parceria com o poder público federal, estadual, distrital e municipal, entidades e instituições privadas, ações de qualificação profissional, trabalho e empreendedorismo, para geração de renda e emprego para mulheres em situação de vulnerabilidade social. O projeto é executado por meio de três eixos:

- a. Qualifica Capacita – qualificação e capacitação profissional;
- b. Qualifica Empreende – capacitação para o empreendedorismo;
- c. Qualifica Concretiza – caminho à empregabilidade e incentivo ao microcrédito para empreendedoras.

As ações do Projeto-piloto Qualifica Mulher contemplam as seguintes iniciativas, sem prejuízo de outras ações:

- a. ofertar cursos de qualificação profissional em modalidade presencial ou à distância;
- b. realizar oficinas de orientação profissional, educação financeira e empreendedorismo;
- c. disponibilizar materiais informativos, em formato impresso ou eletrônico, com foco na formação e qualificação da mulher;

d. promover campanhas e eventos de sensibilização e formação;

e. incentivar a criação de rede de parceiros para apoio à inserção da mulher no mundo do trabalho.

O público-alvo prioritário desse projeto são mulheres com renda mensal até 1,5 salário-mínimo, que estejam cursando ou tenham cursado o ensino fundamental incompleto ou que não tenham escolaridade.

Segundo o Relatório de Gestão do MMFDH de 2021, naquele exercício foram firmadas parcerias de modo a cobrir 18 estados, beneficiando 96 mil mulheres. Notícia divulgada em 14 de dezembro de 2022 no portal do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania informa que, em dois anos de projeto, o Qualifica Mulher recebeu investimento de R\$ 69,5 milhões e beneficiou mais de 300 mil mulheres por meio de 142 projetos, entre convênios, fomentos, termos de execução descentralizada e acordos de cooperação técnica (<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/qualifica-mulher-investimento-de-r-69-5-milhoes-garante-capacitacao-profissional-para-mais-de-301-5-mil-mulheres>).

VI.2.10 Programa Mulheres Mil

O Programa Mulheres Mil foi iniciado em 2005, com 60 mulheres, no Rio Grande do Norte, resultado de parceria entre os governos brasileiro e canadense. Em 2008, 1.000 mulheres em situação de vulnerabilidade, do Norte e Nordeste do Brasil, foram capacitadas.

Em 14 de abril de 2023, por meio da Portaria MEC 725, o programa foi retomado, oferecendo formação profissional para mulheres em situação de vulnerabilidade.

O Mulheres Mil tem a finalidade de permitir o acesso à educação, promovendo inclusão social e o exercício da cidadania, além de defender a igualdade de gênero e combater a

violência contra as mulheres. Além disso, o programa objetiva contribuir para a redução de desigualdades sociais e econômicas e desenvolver estratégias para garantir o acesso das mulheres ao mercado de trabalho.

Para obter informações sobre as vagas oferecidas pelo programa em cada região, pode-se acessar o Painel de Oportunidades do Mulheres Mil (<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoIYTRjMTIKNDUtNjBIYy00NjlyLTkxYjQtNGE3MzNmZDc0OWUwliwidCI6ImI4YzIiOTMyLTVlNzYtNGlyYi05YzUzLWwQOM-Tc0NWU5YzkyZCJ9>).

VI.2.11 Projeto Mais Mulheres no Poder

O Projeto Mais Mulheres no Poder foi instituído pela Portaria-MMFDH 2.027/2020, como estratégia de conscientização sobre a participação política das mulheres em cargos eletivos, de poder e de decisão, bem como o pleno exercício da democracia representativa e participativa.

O projeto tinha o objetivo de estimular e fortalecer a participação política, democrática e igualitária das mulheres nos espaços de poder e decisão, além de promover e fortalecer o conceito de cidadania participativa no sistema democrático igualitário por meio do debate sobre o papel da mulher nos espaços políticos e de liderança e, assim, estimular a ampliação da participação das mulheres nas instâncias decisórias das entidades representativas de classe, iniciativa privada e movimentos da sociedade civil organizada. Outro objetivo do projeto era o de promover políticas públicas de combate a todas as formas de violência política e social contra a mulher. O projeto contemplou, entre outras, as seguintes ações:

a. realização de cursos de capacitação, conferências, seminários, palestras, eventos e fóruns de debate sobre a participação da mulher nos espaços de poder e decisão;

b. campanhas continuadas de conscientização da sociedade sobre a participação de mulheres nos espaços de poder e decisão;

c. elaboração, edição, publicação e distribuição de materiais informativos; e

d. realização de pesquisas e diagnósticos sobre a participação das mulheres nas eleições.

Para a execução do projeto-piloto foram firmadas parcerias com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, além de entidades privadas.

Uma das iniciativas desenvolvidas no âmbito do projeto foi a campanha Mais Mulheres na Política – Eleições 2020. A iniciativa foi traçada com foco nas Eleições 2020: eleger pelo menos uma mulher vereadora em cada um dos 5.570 municípios brasileiros. Para alcançá-lo, o MMFDH investiu em capacitação, desenvolvendo cursos, oficinas interativas e publicações, em parceria com instituições e especialistas, para que mulheres interessadas em transformar sua realidade e a de seu município adquirissem o conhecimento necessário para obter êxito nas campanhas eleitorais.

Em parceria com a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, a União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais (Unale) e a União dos Vereadores do Brasil (UVB), foi lançada a cartilha Mais Mulheres na Política, como ferramenta de apoio para mulheres desenvolverem habilidades e estratégias a fim de vencerem os desafios inerentes às candidaturas femininas no pleito eleitoral de 2020. De acordo com informações disponíveis sobre o programa no site institucional do MMFDH, foram realizadas oito oficinas intituladas Mais Mulheres na Política, disponíveis na plataforma YouTube.

Segundo o art. 7º da Portaria-MMFDH 2.027/2020, com a redação dada pela Portaria

nº 1.794/2021, o Projeto teve vigência encerrada em 31 de dezembro de 2022.

Em junho de 2024, o Ministério das Mulheres lançou a campanha “Mais mulheres no poder, mais democracia”, com o objetivo de estimular a participação das mulheres nos espaços de poder e decisão no Brasil. As peças buscam conscientizar e sensibilizar a população brasileira sobre a realidade da violência política, que atinge, de forma permanente, as mulheres, especialmente as mulheres negras, indígenas e pertencentes à comunidade LGBTQIAPN+. A campanha conta com divulgação de materiais informativos, como vídeos, cards para redes sociais, spot para rádio, reportagens especiais, folder, adesivos, cartazes e cartilhas. Além de trazer dados e informações sobre a sub-representatividade das mulheres na política, as peças informativas divulgam canais de denúncia e orientações, como o Ligue 180 - Central de Atendimento à Mulher.

VI.2.12 Programa Mães do Brasil

Nos termos de seu decreto de criação (Decreto 10.987/2022), o programa Mães do Brasil é uma estratégia de promoção de políticas públicas destinadas à proteção integral da dignidade das mulheres, a fim de ampará-las no exercício da maternidade, desde a concepção até o cuidado com os filhos.

Os objetivos declarados no art. 2º são: i) estimular a integração de políticas públicas e fomentar ações para a promoção dos direitos relativos à gestação e à maternidade, de modo a garantir os direitos da criança nascida e por nascer, o nascimento seguro e o desenvolvimento saudável; ii) reconhecer o valor da maternidade para o bem comum, a fim de amparar as mulheres no exercício integral da maternidade, desde a concepção até o cuidado com os filhos; e iii) fomentar a inserção e a reinserção das mulheres mães no mercado de trabalho, a conciliação trabalho-família e a equidade e corresponsabilidade no lar. O programa opera por meio de oito linhas de ação:

- a. Projeto Mães Unidas;
- b. Fortalecimento de vínculos familiares;
- c. Projeto Espaço Maternidade;
- d. Qualificação Profissional da mulher;
- e. Agricultura da Vida;
- f. Bem gestar e acolher;
- g. Amparo e o cuidado para a cuidadora;
- h. Projeto Recanto.

O Projeto Recanto tem como objetivo fortalecer os vínculos materno-filiais-familiares de mães em contexto de acolhimento social e privação de liberdade, com o propósito de humanizar o tratamento das mulheres acolhidas e a execução da pena das mulheres presas. Segundo o Balanço de Gestão do MMFDH de 2022, o projeto está capacitando, inicialmente, cerca de dois mil profissionais de comunidades terapêuticas e servidores das penitenciárias femininas de todo o país.

O Projeto Agricultura da Vida busca estimular o desenvolvimento de ações em atenção aos desafios específicos de mães em realidades socioculturais distintas. Segundo o Balanço de Gestão do MMFDH, foram ministrados cursos sobre boas práticas agrícolas, bom manejo de solo e nutrição materno-fetal, viabilizados por Acordos de Cooperação Técnica e Termos de Execução Descentralizada, atingindo onze mil beneficiárias.

O Espaço Maternidade visa a apoiar o retorno e a permanência da mãe no mercado de trabalho, prevenir o desmame precoce, abastecer bancos de leite e fortalecer os vínculos materno-filiais-familiares estimulando gestores públicos e privados a disponibilizarem às servidoras, funcionárias, transeuntes e mães um espaço adequado para amamentação, coleta e correto armazenamento do leite materno

para fins de consumo e doação. De acordo com o Balanço de Gestão do MMFDH, foram implantados dois espaços-maternidade em parceria com o Instituto Nacional de Metrologia (Inmetro).

O Projeto Mães Unidas foi instituído pela Portaria-MMFDH 629/2020, com a finalidade de oferecer rede de apoio às gestantes e mães de crianças com até dois anos de idade, por meio do acompanhamento de mães voluntárias e promover o fortalecimento de vínculos familiares, a saúde e a cidadania dessas mulheres e crianças. O projeto contempla:

- a. cursos de capacitação para voluntárias;
- b. formação de rede de mães voluntárias;
- c. atendimento individual humanizado;
- d. realização de rodas de conversas entre mães, especialistas e voluntárias;
- e. oferta da Caixa do Bebê, contendo enxoval, materiais de higiene, fraldas e roupas;
- f. e-book com informações básicas para gestantes e mães.

VI.2.13 Política Nacional de Cuidados

Em dezembro de 2024, foi sancionada a Lei 15.069/2024, que institui a Política Nacional de Cuidados. A norma prevê a garantia do direito ao cuidado e estabelece a corresponsabilidade social entre Estado, família, setor privado e sociedade civil. Estabelece ainda, como um dos princípios da política, a corresponsabilidade social entre homens e mulheres (art. 6º, inciso V).

O art. 4º da Lei traz os objetivos da Política:

- I. garantir o direito ao cuidado, de forma gradual e progressiva, sob a perspectiva integral e integrada de políticas públicas que

reconheçam a interdependência da relação entre quem cuida e quem é cuidado;

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

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

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

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

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

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

VIII. promover a mudança cultural relacionada à organização social do trabalho de cuidado.

A Política Nacional de Cuidados será implementada com o Plano Nacional de Cuidados, de forma transversal e intersetorial, e terá como público prioritário: crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência que necessitem de cuidado e trabalhadoras e

trabalhadores remunerados e não remunerados do cuidado.

O Governo Federal elabora o Plano Nacional de Cuidados e é o responsável por coordenar as ações, com a participação de estados, Distrito Federal e municípios. O Plano Nacional de Cuidados dispõe, entre outros, sobre estruturação de medidas para redução da sobrecarga de trabalho não remunerado que recai sobre as famílias, em especial sobre as mulheres, com a promoção da corresponsabilidade social e entre homens e mulheres (art. 9º, § 2º, inciso V).

Segundo o art. 9º, § 1º, da Lei, o Plano buscará a realização dos objetivos por meio de ações intersetoriais nas áreas de assistência social, saúde, educação, trabalho e renda, cultura, esportes, mobilidade, previdência social, direitos humanos, políticas para as mulheres, políticas para a igualdade racial, políticas para os povos indígenas e para as comunidades tradicionais, desenvolvimento agrário e agricultura familiar, entre outras.

A política será desenvolvida com apoio técnico para implementar planos estaduais e municipais, garantindo a efetivação dos direitos previstos na lei.

VI.3 Ações do Ministério da Justiça e da Segurança Pública

VI.3.1 Projeto de Prevenção da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (ProMulher)

O ProMulher foi instituído pela Portaria-Senasp 41, de 11 de fevereiro de 2020, no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública, com o objetivo de implementar, até 2022, ações no campo da segurança pública, nos níveis de prevenção primária (causas do conflito), secundária (identificação de áreas/grupos de maior risco) e terciária (evitar a reincidência), para contribuir com a redução

do alto índice de violência doméstica e familiar contra a mulher.

O projeto original previa a implementação de 11 iniciativas, entre 2020 e 2022, ao custo estimado de R\$ 5 milhões/ano. Entre as onze iniciativas, se inseriam: a) fomento à rede de atendimento estadual e municipal voltada à assistência à mulher vítima de violência doméstica e familiar; b) construção da Rede Digital Nacional de Proteção e Defesa da Mulher (Portal Digital); c) formação e qualificação dos profissionais de segurança pública; d) fomento e instituição de programas educacionais e sociais de prevenção à violência doméstica e familiar contra a mulher na rede de ensino; e) atualização e modernização da captação de dados para estatística, pesquisa e diagnóstico.

Posteriormente, a construção da Rede Digital Nacional de Proteção e Defesa da Mulher (Portal Digital) foi excluída do plano de ação e transferida ao encargo do MMFDH, em razão da publicação do Decreto 10.906/2021, que criou o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio (PNEF). No tópico XII são fornecidas informações adicionais sobre o Portal Digital e sua importância no contexto da gestão de dados relativos à violência contra a mulher.

No segundo semestre de 2021, levantamento realizado pelo TCU (TC 016.591/2021-6) constatou o desempenho limitado da iniciativa ProMulher, recomendando sua inserção no rol de objetos de controle a serem futuramente auditados. Segundo balanço encaminhado pelo MJSP em 8 de março de 2022, eram esperados 23 produtos como resultado da implementação das iniciativas do programa. Dos 23 produtos esperados, 11 ainda não tinham as ações correspondentes iniciadas, um produto havia sido cancelado, oito estavam em andamento e apenas três haviam sido entregues.

VI.3.2 Pacto pela Implementação de Políticas Públicas de Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher

Trata-se de iniciativa conjunta do Ministério da Justiça e Segurança Pública e diversos órgãos dos Três Poderes, incluindo o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, firmada em 7 de agosto de 2019, com os objetivos de: a) aperfeiçoar o marco normativo de proteção às mulheres vítimas de violência; b) propor políticas de geração de renda para mulheres em situação de vulnerabilidade; c) propor medidas preventivas e recompositivas da paz familiar; d) desenvolver programas educativos de ressocialização do agressor; e) desenvolver programas educativos de prevenção à violência contra a mulher; f) garantir o atendimento de mulheres vítimas de violência pelo poder público; g) promover políticas de combate ao tráfico de mulheres e de atendimento de mulheres vítimas de violência no exterior.

O Pacto, com vigência inicial de dois anos, não teve os termos prorrogados ao término do período acordado, e foi encerrado em 6 de agosto de 2021.

VI.3.3 Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci II)

Em março de 2023, o Governo Federal relançou o Programa Nacional de Segurança com Cidadania, por meio do Decreto 11.436, que regulamenta a lei de criação do programa (Lei 11.530/2007). O programa destina-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, o controle e a repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com estados, Distrito Federal e municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social.

O primeiro eixo prioritário do Pronasci II é o fomento às políticas de enfrentamento e prevenção de violência contra as mulheres. Foi oficializada a entrega de 270 novas viaturas para as patrulhas Maria da Penha e delegacias especializadas de atendimento a mulheres. Também foi anunciada a assinatura de acordo de cooperação entre Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério das Mulheres para a construção de unidades da Casa da Mulher Brasileira.

VI.4 Ações do Ministério do Trabalho

VI.4.1 Programa Empresa Cidadã

O Programa Empresa Cidadã, instituído pela Lei 11.770/2008 e regulamentado pelo Decreto 10.854/2021, destina-se a prorrogar por 60 dias a duração da licença-maternidade e por 15 dias, além dos cinco já estabelecidos, a duração da licença-paternidade (Lei 13.257/2016). A pessoa jurídica que aderir ao programa poderá deduzir do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) devido a remuneração da empregada referente ao período de prorrogação de sua licença-maternidade.

VI.4.2 Programa Emprega + Mulheres

Em 21 de setembro de 2022, foi sancionada a Lei 14.457, que altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e cria o programa Emprega + Mulheres, que tem por objetivo promover a inserção e a manutenção das mulheres no mercado de trabalho, por meio do estímulo à aprendizagem profissional e de medidas de apoio aos cuidados dos filhos pequenos, a chamada parentalidade na primeira infância.

O programa se apoia, basicamente, em sete eixos: a) apoio à parentalidade na primeira infância; b) flexibilização do regime de trabalho para apoio à parentalidade; c) qualificação de mulheres em áreas estratégicas para ascensão profissional; d) apoio ao retorno das mulheres ao final da

licença-maternidade; e) reconhecimento de boas práticas na promoção da empregabilidade das mulheres, por meio do Selo Emprega + Mulher; f) prevenção e combate ao assédio sexual e a outras formas de violência no âmbito do trabalho; g) estímulo ao microcrédito para mulheres.

Um dos maiores méritos desse Programa é lançar luz sobre o conceito de parentalidade nas políticas públicas de conciliação entre trabalho e família no Brasil. A parentalidade busca atender à necessidade de maior vínculo de mães e pais com os filhos no começo da vida e à necessidade de melhor distribuição de trabalho de cuidados com os filhos entre as mães e os pais.

Uma das principais críticas ao programa refere-se ao fato de que ele atinge apenas mulheres empregadas no setor formal, que já contam com algumas garantias e que, em geral, têm maior qualificação e melhores condições socioeconômicas, excluindo mulheres em situação de inatividade ou informalidade, justamente as que mais precisam de políticas públicas. De fato, essas mulheres podem se beneficiar do programa apenas de forma marginal, caso seus cônjuges sejam empregados no setor formal. Portanto, para tratar dos problemas estruturais que afetam as mulheres e sua participação no mercado de trabalho, outras políticas públicas precisam ser pensadas, com foco nas mulheres mais vulneráveis, mais precisamente as mulheres fora do mercado de trabalho formal.

A lei também trata da igualdade salarial entre homens e mulheres, ao especificar que “às mulheres empregadas é garantido igual salário em relação aos empregados que exerçam idêntica função prestada ao mesmo empregador, nos termos dos arts. 373-A e 461 da Consolidação das Leis do Trabalho”. Cabe frisar, no entanto, que a lei não prevê mecanismos de fiscalização ou sanções para os empregadores que descumprirem a regra.

VI.5. Ações do Ministério da Fazenda

VI.5.2 Programa Mulher Cidadã - Cidadania Fiscal para Mulheres”

O Programa foi instituído pelo Ministério da Fazenda, por meio da Portaria MF 26/2023, destinado à promoção da cidadania fiscal e disponibilização de ações de capacitação a mulheres empreendedoras em situação de vulnerabilidade ou de risco social. As ações do programa são realizadas via Núcleos de Apoio Contábil, Jurídico e Fiscal (NAF), em cooperação com instituições de ensino, que levam assistência fiscal, jurídica e financeira de forma gratuita presencial ou remota, a mulheres em situação de risco e de vulnerabilidade social, microempreendedoras individuais, organizações da sociedade civil e pequenas produtoras rurais.

A iniciativa é coordenada pelo Comitê Gestor do programa, composto por um titular e um suplente da Secretaria-Executiva do MF, que o preside; da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; da Secretaria do Tesouro Nacional; da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e da Secretaria de Política Econômica. Cabe à Assessoria de Participação Social e Diversidade do Ministério da Fazenda acompanhar a implementação e a gestão do programa.

VI.6. Ações do Conselho Nacional de Justiça

VI.6.1 Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

Instituída pela Resolução-CNJ 254/2018, a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no Poder Judiciário fixa diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres e de garantia à adequada solução de conflitos que envolvam mulheres em situação de violência dentro do espaço jurídico de atribuições do

Poder Judiciário. Para isso, tem atuado no sentido de divulgar essas diretrizes, a fim de orientar a atuação dos poderes judiciários estaduais no sentido de atender a essas mulheres.

A Política é executada por meio de programas e ações como as Jornadas Lei Maria da Penha; a implantação das varas especializadas nas unidades da Federação; o Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica (Fonavid); o Programa Justiça pela Paz em Casa; o Cadastro Nacional de Presas Grávidas e Lactantes; o Portal de Monitoramento da Política Judiciária Nacional; e o Formulário Nacional de Avaliação de Risco.

VI.6.2 Formulário Nacional de Avaliação de Risco

Em parceria com o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou a Resolução Conjunta 5/2020, que instituiu o Formulário Nacional de Avaliação de Risco. O formulário tem por objetivo identificar os fatores que indiquem o risco de a mulher vir a sofrer qualquer forma de violência no âmbito das relações domésticas e familiares (art. 7º da Lei 11.340/2006), para subsidiar a atuação do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos demais órgãos da rede de proteção na gestão do risco identificado.

VI.6.3 Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero

Por meio da Portaria 27/2021, o CNJ instituiu Grupo de Trabalho para colaborar com a implementação das políticas nacionais estabelecidas pelas Resoluções CNJ 254 e 255, de 4 de setembro de 2018, relativas, respectivamente, ao Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário e ao Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário. Como resultado dos estudos, foi publicado, naquele ano, o Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero, adotado inicialmente como recomendação, sem força vinculativa. Em 14 de março de 2023, o CNJ aprovou

a [Resolução CNJ 492/2023](#), que estabelece a obrigatoriedade da aplicação do protocolo pelo Poder Judiciário nacional.

Alinhado ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 da Agenda 2030 da ONU, o instrumento faz considerações teóricas sobre a questão da igualdade e oferece um guia para que os julgamentos, nos diversos âmbitos da Justiça, realizem o direito à igualdade e à não discriminação de todas as pessoas, evitando a reprodução de estereótipos e a perpetuação de desigualdades no exercício da função jurisdicional.

VI.6.4 Ouvidoria Nacional da Mulher

Criada pela Portaria-CNJ 33/2022, com atuação no âmbito do Poder Judiciário, a Ouvidoria coloca à disposição do cidadão um espaço para recebimento, tratamento e encaminhamento às autoridades competentes das demandas relacionadas a procedimentos judiciais referentes à violência contra a mulher, prestação de informações, recebimento de sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios sobre a tramitação de procedimentos judiciais relativos à violência contra a mulher, fornecimento de orientações sobre a rede de proteção à mulher e outros equipamentos, e contribuição para o aprimoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Trata-se, portanto, de solução setorial relacionada a trâmites processuais no judiciário, sem reflexos relevantes nas políticas executivas de enfrentamento ao problema.

VI.7 Ações do Conselho Nacional do Ministério Público

VI.7.1 Cadastro Nacional sobre Violência Doméstica e Familiar

O Cadastro Nacional sobre Violência Doméstica e Familiar (CNVD) foi criado por meio da Resolução-CNMP 135/2016, visando a atender ao art. 26, inciso III, da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), que atribui ao Ministério Público

o encargo de “cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher”. Os dados são inseridos no CNVD pelos Ministérios Públicos, segundo critérios estabelecidos na tabela de taxonomia administrada e gerenciada por Comitê Gestor específico instituído pela Presidência do CNMP.

VI.7.2 Ouvidoria das Mulheres

A Ouvidoria das Mulheres foi instituída pela Portaria CNMP-Presi 77/2020, como um canal especializado da Ouvidoria Nacional do Ministério Público para o recebimento e o encaminhamento, às autoridades competentes, de demandas relacionadas à violência contra a mulher. Outras atribuições da Ouvidoria das Mulheres são a promoção da integração das unidades do Ministério Público e as demais instituições envolvidas na prevenção e no combate à violência contra a mulher e o estabelecimento de parcerias com instituições públicas ou privadas para o aperfeiçoamento dos serviços prestados na área.

Nessa linha, o CNMP celebrou o Acordo de Cooperação Técnica 17/2020 com o então MMFDH, com o objetivo de encaminhar as denúncias de violação de direitos humanos e de violência contra a mulher registradas nos canais Disque 100 e Ligue 180 da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos ao Ministério Público, para que possa atuar no âmbito de sua competência.

VI.8. Ações do Senado Federal

VI.8.1 Observatório da Violência Contra a Mulher

O Observatório da Violência contra a Mulher, criado pela Resolução 7/2016, é uma assessoria técnica dentro da estrutura da Secretaria da Transparência (STrans) do Senado Federal vinculada diretamente à estrutura e aos trabalhos do Instituto de Pesquisa DataSenado.

Cabe ao Observatório, entre outras atribuições, reunir e sistematizar as estatísticas oficiais sobre violência contra a mulher, estudar a situação da violência contra a mulher, analisar e produzir relatórios a partir dos dados oficiais e públicos, elaborar e coordenar projetos de pesquisa sobre as políticas de prevenção, de atendimento às vítimas e de combate à violência. Trata-se de iniciativa governamental de relevância para enfrentar a violência contra a mulher, uma vez que objetiva a obtenção e sistematização de dados adequados sobre o tema para a produção de estudos úteis e o aprimoramento de políticas na área de enfrentamento à violência contra a mulher.

O principal trabalho de coleta de dados do Observatório é a Pesquisa Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, que teve cidadãs brasileiras em relação à desigualdade de gênero e a agressões contra mulheres no país. Inicialmente elaborada em 2005, a pesquisa serviu de subsídio para a criação da Lei Maria da Penha, promulgada em 2006. A pesquisa vem sendo realizada de dois em dois anos e tem nove edições realizadas.

No que se refere à disponibilização de dados e informações relacionadas ao tema violência contra a mulher, o Observatório tem duas bases de dados estruturadas: o Painel Interativo da série histórica da Pesquisa Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e o Mapa Nacional da Violência de Gênero.

O Mapa Nacional da Violência de Gênero, painel interativo de dados da violência contra a mulher, elaborado pelo Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal, juntamente com o Instituto Avon e a Organização Social Gênero e Número, é um repositório nacional das bases de Saúde (DataSUS – SIM e Sinan), de Justiça (CNJ-DataJus), de Segurança Pública (Sinesp) e da Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher.

VI.8.2 Política Nacional de Informações Estatísticas relacionadas à Violência contra a Mulher (PNaInfo)

A Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra a Mulher foi instituída pela Lei 14.232/2021 e tem por finalidade reunir, organizar, sistematizar e disponibilizar dados e informações relativos a todos os tipos de violência contra as mulheres.

As diretrizes da norma preveem a integração das bases de dados dos órgãos de atendimento à mulher em situação de violência no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; a produção e gestão de informações sobre o tema; e a participação social a partir da oferta de dados consistentes, atualizados e periódicos que permitam a avaliação crítica das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher.

Os objetivos fixados na lei são: a) subsidiar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas de enfrentamento à violência; b) produzir informações sobre todos os tipos de violência contra a mulher; c) disponibilizar as informações mediante sistema eletrônico acessível; d) integrar e subsidiar a implementação e avaliação da Política Nacional de Enfrentamento à violência contra as Mulheres e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; e) atender a disposições da Lei Maria da Penha no que trata do sistema nacional de dados e informações sobre a matéria (art. 8º, II, e art. 38 da Lei 11.340/2006).

Para alcance dos objetivos, é prevista a instituição, em meio eletrônico, de Registro Unificado de Dados e Informações sobre a Violência contra as Mulheres (art. 4º), que deverá conter informações e dados sobre os registros administrativos referentes ao tema, sobre os serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência e as políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher.

O Registro deverá conter dados individualizados sobre as vítimas e os agressores, além da compilação de mortes violentas. Devem ser registrados local, data, hora e descrição da agressão, meio utilizado e perfis da vítima e do agressor (idade, raça/etnia, deficiência, renda, profissão, escolaridade, procedência de área rural ou urbana e relação entre eles). Deve também constar o histórico de ocorrências envolvendo a vítima e o agressor, as medidas protetivas requeridas e concedidas para a mulher e a relação de atendimentos médicos, sociais, policiais e judiciais que ela já tenha recebido.

Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 684/23, que institui a Política Nacional para o Sistema Integrado de Informações de Violência Contra a Mulher – Observatório da Violência Contra a Mulher no Brasil. A proposta é de implantar cadastro eletrônico contendo os dados de que trata o art. 4º da Lei 14.232/2021. Aprovado pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados em novembro de 2024, o projeto ainda será analisado pelas comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo também necessária a aprovação do Senado Federal.

A concepção de um banco de dados com as características do Registro previsto na Lei atende recomendações da Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres, realizada em Pequim, em setembro de 1995, encerradas no objetivo estratégico “D.2 Estudar as causas e consequências da violência contra a mulher e a eficácia das medidas preventivas”. Entre as medidas recomendadas, está a de promover pesquisas, recolher dados e elaborar estatísticas relativas às diferentes formas de violência contra a mulher e incentivar pesquisa sobre as causas, a natureza, a gravidade e as consequências da violência contra as mulheres, assim como sobre a eficácia das medidas aplicadas para preveni-la ou repará-la.

O Registro também atende recomendação da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), de junho de 1994, encerrada no artigo 8º, que propõe assegurar a pesquisa e coleta de estatísticas e outras informações relevantes concernentes às causas, consequências e frequência da violência contra a mulher, a fim de avaliar a eficácia das medidas tomadas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como formular e implementar as mudanças necessárias.

Da mesma forma, segue disposições contidas na Lei Maria da Penha a respeito da promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, relativas às causas, consequências e frequência da violência doméstica para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente (art. 8º, II); assim como do registro de estatísticas sobre a violência na base de dados dos órgãos do sistema de justiça e segurança, a fim de subsidiar o sistema nacional de dados e informações relativos às mulheres (art. 38).

Sua criação depende de regulamentação, conforme consta do art. 4º da Lei, o que ainda não foi realizado. Assim, a perfeita compreensão da iniciativa e a avaliação de seu potencial só será possível com a edição do decreto regulamentador.



VII. ORÇAMENTO

Embora a representatividade das mulheres na população brasileira seja majoritária, as estatísticas de gênero revelam elevada desigualdade na participação das mulheres na distribuição de renda e no mercado de trabalho, bem como indicadores mais baixos de qualidade de vida, especialmente em saúde e segurança. Portanto, a adoção de agenda prioritária de políticas para mulheres se revela obrigatória para qualquer estratégia que vise a dar cumprimento ao objetivo fundamental da República de combater desigualdades sociais e regionais (art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Ações sobre a qualidade de vida das mulheres têm efeito sistêmico sobre amplo espectro da população, notadamente crianças, jovens, idosos e pessoas com deficiência que vivem sob os cuidados de mulheres, considerando a elevada ocorrência de lares monoparentais nos quais as mulheres são as provedoras. Logo, uma agenda prioritária de políticas para as mulheres se revela necessária, também, pelas externalidades positivas que gera sobre a qualidade de vida de outros segmentos da população.

O papel do Estado frente às desigualdades e o grau de priorização da agenda de políticas para mulheres pode ser medido por uma avaliação que aponte como os recursos públicos são repartidos entre os diversos grupos sociais no orçamento público, tendo em vista que esse instrumento expressa monetariamente as prioridades governamentais. Cabe frisar que, além de direcionar recursos no orçamento para essas políticas, é preciso garantir transparência sobre o gasto público dedicado às mulheres, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento do controle social sobre esse gasto.

Nesse sentido, em 2005, diante da demanda da sociedade civil por maior transparência das despesas públicas federais, o Senado Federal passou a divulgar, nas consultas temáticas do Siga Brasil, demonstrativo detalhado das programações orçamentárias federais voltadas para as mulheres – o

chamado “Orçamento Mulher” –, considerado uma inovação no controle social do gasto, colocando o Brasil como o primeiro país com acompanhamento diário e amplo acesso às informações sobre a aplicação dos recursos públicos voltados às políticas para as mulheres.

A iniciativa, no entanto, foi descontinuada em 2013, quando a reforma orçamentária realizada pelo Governo Federal tornou as ações orçamentárias genéricas, comprometendo a metodologia utilizada. Em 2022, a consulta ao Orçamento Mulher voltou a ser disponibilizada no Siga Brasil, possibilitada pela publicação, pelo Executivo Federal, do relatório A Mulher no Orçamento, por determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2021.

VII.1 PPA 2012-2015

O Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 tentou espelhar o compromisso específico do Estado brasileiro com as mulheres, elegendo-as como público de uma agenda transversal. A Agenda Transversal de Políticas para as Mulheres (2012-2015) buscou incorporar as resoluções do PNPM, que, por sua vez, teve respaldo na III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. A partir disso, um relatório sobre o assunto passou a ser gerado pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop, incluindo informações sobre as ações orçamentárias vinculadas.

A agenda era composta por 21 programas, 50 objetivos e 211 metas, nas mais diversas áreas. Incluía um programa específico para tratar a desigualdade de gênero, sob responsabilidade da SPM, o Programa 2016 – Políticas para as mulheres: promoção da igualdade e enfrentamento da violência, com foco em dois eixos fundamentais: promoção da igualdade, compreendendo a autonomia econômica e o fortalecimento da participação feminina na política e nas instâncias de poder e decisão; e a Política Nacional de Enfrentamento a todas as Formas de Violência contra as Mulheres.

VII.2 PPA 2016-2019

A Agenda Transversal de Políticas para as Mulheres (2016-2019) era formada por 25 programas, 65 objetivos, 69 metas e 157 iniciativas. O PPA 2016-2019 deu continuidade ao Programa 2016 – Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento da Violência, sob responsabilidade da Secretaria de Políticas para Mulheres.

O programa incluía cinco objetivos, 22 metas e 58 iniciativas, para os quais o PPA previa a alocação de R\$ 531,9 milhões ao longo da sua vigência. Mais de 83% dos valores previstos destinavam-se ao objetivo 0998 – Ampliar a política nacional de enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres. Para o objetivo foram previstos investimentos da ordem de R\$ 443,7 milhões.

Um recorte nos gastos feitos ano a ano, entre 2016 e 2019, evidencia aplicação tímida de recursos orçamentários alocados no programa durante a vigência do plano plurianual. Embora o PPA previsse a alocação de R\$ 531,9 milhões no Programa 2016, as dotações autorizadas nas leis alcançaram apenas R\$ 337,7, ou 63,5% do total previsto inicialmente. A liquidação total foi ainda mais baixa – apenas R\$ 127,4 milhões, ou seja, 24% do previsto para todo o Plano Plurianual.

Considerando a baixa liquidação dos recursos alocados para o Programa 2016 durante a vigência do PPA 2016-2019, não surpreendem os resultados limitados da iniciativa. Conforme registrado no Relatório de Avaliação do PPA – Ano-base 2019, três entre os cinco indicadores para monitorar o resultado do Programa 2016 apresentaram desempenho negativo, entre eles o que monitorava o número de municípios com serviço especializado de atendimento às mulheres em situação de violência. Esse indicador partiu de 531 municípios, em 31 de dezembro de 2014, para 487 ao final do PPA. A meta 04BQ, que previa a construção e implementação da Casa da Mulher Brasileira em 25

capitais teve um alcance de apenas 28%, com a construção de sete casas.

VII.3 PPA 2020-2023

A partir do PPA 2020-2023, observou-se redução da transparência das ações executadas pelos órgãos da Administração Pública Federal em relação a mulheres. Diferentemente dos planos precedentes, o PPA 2020-2023 não inclui programa específico voltado para esse público ou para o enfrentamento da desigualdade de gênero. O MMFDH organizou seu planejamento plurianual a partir de um único programa, o 5034 – Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. De acordo com o documento Balanço de Gestão 2019-2022 do MMFDH, o objetivo do programa é ampliar o acesso e o alcance das políticas de direitos, com foco no fortalecimento da família, por meio da melhoria da qualidade dos serviços de promoção e proteção da vida, desde a concepção, da mulher, da família e dos direitos humanos para todos.

A Secretaria de Políticas para as Mulheres, que recebia dotações próprias em anos anteriores a 2019, na condição de Unidade Orçamentária (UO), incorpora-se à administração direta quando da criação do MMFDH e deixa de ser UO. A especificação do montante destinado a cada recorte de política pública e de segmento beneficiado, como o das mulheres, é transferido, portanto, a outras classificações orçamentárias – notadamente Subfunção, Programa, Ação e Subtítulo. A classificação institucional perde esse condão. Além disso, a falta de integração do processo orçamentário de políticas transversais com os órgãos responsáveis pelas políticas setoriais reduz a transparência orçamentária das ações sob responsabilidade de órgãos que contribuem para alcançar os objetivos da política para mulheres.

Analisando o conjunto de ações orçamentárias do MMFDH, identificam-se três ações voltadas

especificamente para as mulheres, todas destinadas ao combate à violência. Trata-se das seguintes ações: 14XS - Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres; 218B - Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres; e 00SN - Apoio à implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres. A tabela a seguir apresenta o volume de recursos autorizados para cada ação, entre 2020 e 2023.

Tabela 1: MMFDH - Ações finalísticas específicas para mulheres 2020-2023

Ação		Autorizado
14XS	Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres (2020-2021)	101.754.596,00
218B	Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres (2020-2023)	27.100.000,00
00SN	Apoio à implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres (2022-2023)	7.242.868,00
		136.097.464,00

Fonte: Observatório de Controle de Políticas Públicas (e-PP); consulta em 25/2/2023.

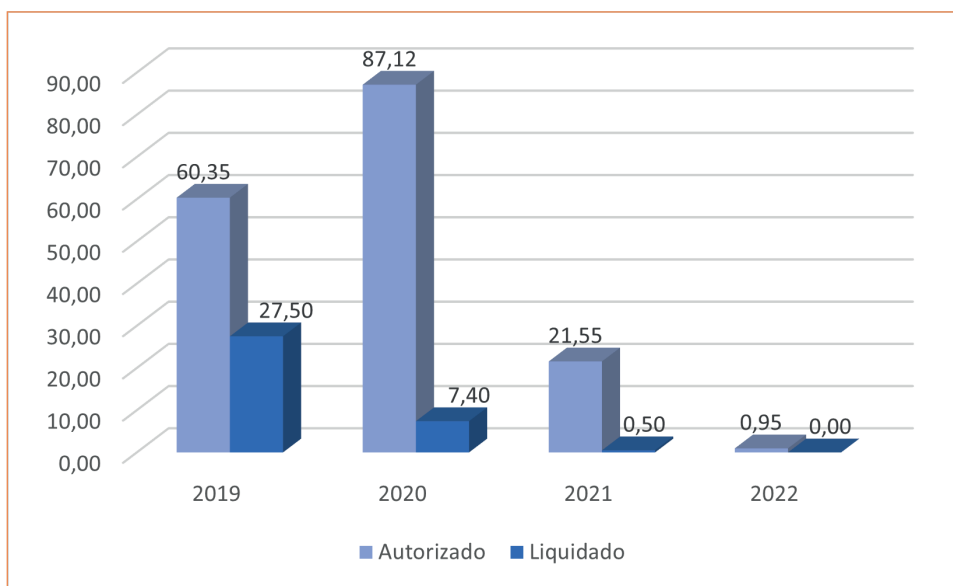
Outra ação, de caráter genérico, também reúne recursos voltados especificamente para mulheres, porém só é possível identificá-los por meio do Subtítulo. Trata-se da Ação 21AR – Promoção e defesa de direitos humanos para todos, que se destina a praticamente todos os públicos-alvo da atuação ministerial. Segundo o documento Orçamento em Discussão – 047, produzido pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, essa ação contempla subtítulos específicos para mulheres no montante de R\$ 24,8 milhões, no período de 2019 a 2022.

O crescimento contínuo de todas as formas de violência contra a mulher não alterou a

redução dos recursos investidos pelo Governo Federal no enfrentamento ao problema nos últimos exercícios. O Relatório A Mulher no Orçamento - 2022 aponta que, em 2022, ocorreu a menor alocação de recursos para essa finalidade. Além da baixa alocação de recursos, verifica-se uma baixa execução orçamentária em relação aos valores autorizados.

Além da queda dos valores destinados às políticas para mulheres, também é notável a redução da finalidade das ações implementadas. Se, em gestões anteriores, as iniciativas voltadas para as mulheres incluíam, além daquelas voltadas ao enfrentamento da violência, ações nos campos da ciência e produção de conhecimento, mercado de trabalho e participação

Gráfico 1: Violência contra a mulher: execução orçamentária (em milhões de R\$)



Fonte: Observatório de Controle de Políticas Públicas (e-PP), consulta em 25/2/2023

A ação 218B (Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres) teve valores autorizados da ordem de R\$ 68,22 milhões entre 2019 e 2022, porém apenas R\$ 35,34 milhões (51,8%) foram liquidados. No exercício de 2022, o crédito autorizado foi de R\$ 950 mil, porém não houve liquidação de recursos, conforme dados do Observatório de Controle de Políticas Públicas (e-PP).

As Ações 14XS e 00SN (que têm o mesmo objetivo de construção da Casa da Mulher Brasileira e implantação de centros de referência) tiveram valores autorizados de R\$ 109 milhões no mesmo período, dos quais apenas R\$ 66,31 mil foram liquidados e pagos.

política, entre 2019 e 2022 as ações são basicamente direcionadas à violência, lembrando o planejamento do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, quando a política para as mulheres conduzida pelo CNDM tinha esse foco.

Paradoxalmente, a baixa execução orçamentária da SNPM nos anos em análise é resultado das ações direcionadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres. Se parte expressiva dos recursos foram alocados para a construção das CMBs e dos centros de atendimento à mulher, bem como para as políticas de enfrentamento à violência, são exatamente essas iniciativas as que apresentaram menor nível de execução do orçamento autorizado. Cabe destacar aqui o caso das CMBs, cuja

execução foi de zero tanto em 2019 quanto em 2020, repetindo comportamento já identificado em 2017.

Pela própria complexidade da gestão da CMB e da necessidade de recursos de toda ordem para seu funcionamento, em seu plano original, as casas estariam concentradas nas capitais, onde há maior circulação e demanda pelo serviço e onde poderia haver maior capacidade de manutenção do serviço em funcionamento pelos governos locais, com o Governo Federal garantindo a construção e aparelhamento das casas. A nova gestão que assume a SNPM em 2019, contudo, alterou essa organização, estabelecendo metas de construção de CMBs em outras cidades, além das capitais, buscando, assim, a capilaridade desses serviços, apesar da dificuldade nas articulações com os governos locais e da falta de alocação de recursos pelo Governo Federal para a implementação desses serviços.

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

VII.4 PPA 2024-2027

Em março de 2024, o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) apresentou o Relatório da Agenda Transversal Mulheres, que reúne programas, objetivos específicos, entregas e metas do Governo Federal para o avanço das políticas públicas para mulheres no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. A pauta se faz presente em 45 dos 88 programas do PPA, distribuídos por 21 ministérios, formada

por 85 objetivos específicos, 191 entregas e 75 medidas institucionais e normativas (<https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202403/ppa-2024-2027-tem-agenda-transversal-mulheres-com-85-objetivos-especificos-191-entregas-e-75-medidas>).

Dos 35 objetivos estratégicos do PPA 2024-2027, um diz respeito diretamente a mulheres: “Reforçar políticas de proteção e atenção às mulheres, buscando a equidade de direitos, a autonomia financeira, a isonomia salarial e a redução da violência”. Destacam-se três indicadores de objetivos estratégicos diretamente relacionados às mulheres para o fim de 2027: a) reduzir em 16% o número de mortes violentas de mulheres nas residências; b) reduzir em 10% a disparidade da renda média do trabalho entre homens e mulheres; c) reduzir em 55% a mortalidade materna.





VIII.

SAÚDE INTEGRAL, DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS

O acesso à saúde universal tem fundamental importância na promoção do bem-estar geral da população: indissociável do direito à vida, habilita homens e mulheres para o usufruto de outros direitos e oportunidades. Em 1946, a Organização Mundial da Saúde (OMS) definiu saúde como um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas como a ausência de doença ou enfermidade. O conceito envolve, portanto, diversos aspectos da vida, como relação com o meio ambiente, lazer, alimentação e condições de trabalho, moradia e renda, e mantém estreita relação com o conceito de qualidade de vida. Desse modo, percebe-se que diferentes populações estão expostas a diferentes tipos e graus de risco, demonstrando a relevância do contexto social no estado de saúde.

Sabe-se, por exemplo, que mulheres e homens estão expostos a padrões distintos de sofrimento, adoecimento e morte. De fato, as desigualdades históricas nas relações sociais entre homens e mulheres se refletem em problemas de saúde que afetam particularmente a população feminina, agravados pela discriminação no mercado de trabalho, sobrecarga com o trabalho doméstico e situação de pobreza. Vale pontuar que a vulnerabilidade feminina a certas doenças e causas de morte está mais relacionada com a situação de discriminação na sociedade que com fatores biológicos.

Segundo dados da PNAD Contínua, as mulheres correspondiam a 51,2% da população residente do Brasil no terceiro trimestre de 2024, e detinham proporção ainda maior na população idosa (próximo a 60%). Dados mais recentes da Tábua Completa de Mortalidade para o Brasil – Ano 2023, produzida pelo IBGE, apontavam expectativa de vida dos meninos nascidos no Brasil de 73,1 anos, e das meninas de 79,7 anos (https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3097/tcmb_2023.pdf).

A formulação das políticas públicas deve considerar as questões de gênero como um dos determinantes da saúde, incorporando a perspectiva de gênero na análise do perfil epidemiológico e no planejamento de ações de saúde que tenham o objetivo de promover melhores condições de vida, igualdade e direitos de cidadania da mulher.

No Brasil, a saúde da mulher foi incorporada às políticas nacionais de saúde nas primeiras décadas do século XX, sendo limitada, inicialmente, às demandas relativas à gravidez e ao parto. Os programas materno-infantis elaborados nas décadas de 30, 50 e 70 refletiam uma visão restrita da mulher, baseada em sua especificidade biológica e no seu papel social de mãe, responsável pela criação, educação e cuidado com a saúde dos filhos e demais familiares. Esses programas preconizavam as ações materno-infantis como estratégia de proteção aos grupos de risco e em situação de maior vulnerabilidade, como crianças e gestantes. Outra característica desses programas era a verticalidade e a falta de integração com outros programas e ações. As metas eram definidas pelo nível central, sem qualquer avaliação das necessidades de saúde das populações locais. Um dos resultados dessa prática é a fragmentação da assistência e o baixo impacto nos indicadores de saúde da mulher.

Em 1984, o Ministério da Saúde elaborou o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), marcando, sobretudo, uma ruptura conceitual com os princípios norteadores da política de saúde das mulheres e os critérios para eleição de prioridades neste campo. O programa rompe com o termo materno-infantil – até então orientador das ações de saúde da mulher – e passa a usar o termo integralidade. O PAISM incorporou como princípios e diretrizes as propostas de descentralização, hierarquização e regionalização dos serviços, bem como a integralidade e a equidade da atenção, em um período em que, paralelamente, no âmbito do Movimento Sanitário, se concebia o conceito que

embasaria a formulação do Sistema Único de Saúde (SUS).

O novo programa para a saúde da mulher incluía ações educativas, preventivas, de diagnóstico, tratamento e recuperação, englobando a assistência à mulher em clínica ginecológica, no pré-natal, parto e puerpério, no climatério, em planejamento familiar, nos casos de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST), de câncer de colo de útero e de mama, além de outras necessidades identificadas a partir do perfil populacional das mulheres. O novo conceito de atenção à saúde tem nas mulheres não mais objetos reprodutivos das ações de saúde materno-infantil, mas sujeitos ativos no cuidado de sua saúde, em todos os ciclos da vida, para quem a reprodução é um direito e não um dever ditado pelo determinismo biológico.

Além dos movimentos sociais, também influenciaram as definições das políticas de saúde no Brasil as diversas conferências internacionais organizadas pelas Nações Unidas. A Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) estabeleceu que (Cap. VII, 7.2):

a saúde reprodutiva é um estado geral de bem-estar físico, mental e social, e não mera ausência de enfermidades ou doenças, em todos os aspectos relacionados com o sistema reprodutivo e suas funções e processos. Em consequência, a saúde reprodutiva inclui a capacidade de desfrutar de uma vida sexual satisfatória e sem riscos de procriar, e a liberdade para decidir fazê-lo ou não, quando e com que frequência. (Fonte: <https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/relatorio-cairo.pdf>)

O documento do Cairo é o primeiro texto de adoção universal a acolher e explicitar a expressão “direitos reprodutivos”, contemplando o direito à liberdade de escolha do número de filhos e seu espaçamento.

A Conferência Mundial sobre Mulheres (Beijing, 1995) apontou para a eliminação de leis

e medidas punitivas contra mulheres que tenham se submetido a abortos ilegais, garantindo o acesso a serviços de qualidade para tratar as complicações derivadas dessas situações. Em seu documento final, a Conferência afirma: “na maior parte dos países, a violação aos direitos reprodutivos das mulheres limita dramaticamente suas oportunidades na vida pública e privada, suas oportunidades de acesso à educação e o pleno exercício dos demais direitos”.

Estabelece-se aí o nexos entre a saúde sexual e reprodutiva e a cidadania efetiva das mulheres e a sua relação com as políticas de desenvolvimento, expresso nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em 2000. Naquela ocasião, o governo brasileiro assumiu, em relação à saúde das mulheres, compromisso com a melhoria da saúde materna e combate a um conjunto de doenças, como HIV/Aids.

Entre 1983 e 2000, a participação social institucionalizada, especialmente por meio do CNDM e das Conferências de Saúde, foi essencial para a construção do PAISM. Nos anos seguintes, a ampliação dos espaços de participação institucionalizada (CNDM e CNS) e a articulação intersetorial (SPM e Ministério da Saúde) foram fundamentais para a priorização da saúde da mulher na agenda governamental, resultando na elaboração, em 2004, da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM).

Assim, em 2004 o PAISM ganha status de política nacional, com os objetivos gerais de: i) promover a melhoria das condições de vida e saúde das mulheres brasileiras, mediante a garantia de direitos legalmente constituídos e ampliação do acesso aos meios e serviços de promoção, prevenção, assistência e recuperação da saúde em todo território brasileiro; ii) contribuir para a redução da morbidade e mortalidade feminina no Brasil, especialmente por causas evitáveis, em todos os ciclos de vida e nos diversos grupos populacionais, sem discriminação de qualquer espécie; e iii)

ampliar, qualificar e humanizar a atenção integral à saúde da mulher no SUS.

Apesar de ter sido lançada pelo Ministério da Saúde em 2004, a política somente foi aprovada no Conselho Nacional de Saúde em 2006. A partir daí, a PNAISM passou a constar do Plano Nacional de Saúde e do Plano Plurianual. Ainda em vigor no País, a PNAISM é responsável, ao longo de sua trajetória, por instaurar uma atividade capaz de superar as políticas que compreendiam a saúde da mulher exclusivamente a partir de seu papel de mãe (reprodutora e cuidadora de filhos), e que, por isso, organizavam o sistema de saúde de maneira excludente e voltada para a adoção de medicamentos.

Seu caráter integral diz respeito a uma forma emancipadora de compreender as mulheres e sua saúde, um cuidar que vai além do período reprodutivo e que as compreende como cidadãs, diversas e plenas de direito. Isso demanda um sistema de saúde organizado por meio de linhas de cuidado e redes de serviços que atendam às mulheres em seus diferentes ciclos de vida, articulando-os, e que não invisibilize determinadas mulheres nem determinadas necessidades de saúde.

As ações da PNAISM foram incorporadas pelo capítulo 3 do I Plano Nacional de Política para as Mulheres, publicado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres em dezembro de 2004, evidenciando a importância dos organismos de políticas para mulheres no monitoramento e acompanhamento da sua implementação. O I PNPM define como objetivos relacionados à atenção da saúde da mulher:

- a. promover a melhoria da saúde das mulheres brasileiras, mediante a garantia de direitos legalmente constituídos e ampliação do acesso aos meios e serviços de promoção, prevenção, assistência e recuperação da saúde em todo território brasileiro;
- b. garantir os direitos sexuais e direitos reprodutivos das mulheres;

- c. contribuir para a redução da morbidade e mortalidade feminina no Brasil, especialmente por causas evitáveis, em todos os ciclos de vida e nos diversos grupos populacionais, sem discriminação de qualquer espécie;
- d. ampliar, qualificar e humanizar a atenção integral à saúde da mulher no Sistema Único de Saúde.

O II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, com vigência estipulada para o período de 2008 a 2011, também trouxe capítulo específico para tratar das ações de saúde voltadas às mulheres. Os objetivos específicos da política de saúde do II PNPM são:

- a. garantir os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres em todas as fases do seu ciclo de vida e nos diversos grupos populacionais, sem discriminação de qualquer espécie;
- b. contribuir para a redução da morbidade e mortalidade feminina no Brasil, especialmente por causas evitáveis, em todas as fases do seu ciclo de vida e nos diversos grupos populacionais, sem discriminação de qualquer espécie;
- c. ampliar, qualificar e humanizar a atenção integral à saúde da mulher no Sistema Único de Saúde.

Em 2013, a Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República reafirmou os propósitos do PNAISM no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015 (PNPM 2013-2015), atualizando-os em seu Capítulo 3, intitulado “Saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos”.

Em 2015, a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres produziu documento com a finalidade de subsidiar as gestoras dos organismos de políticas para as mulheres em suas atividades de monitoramento e acompanhamento da PNAISM e do PNPM.

IX.

EDUCAÇÃO PARA A IGUALDADE E CIDADANIA

O Brasil não apresenta hiato entre homens e mulheres no aspecto educação, de acordo com o relatório *Global Gender Gap Report 2022*. Na realidade, os resultados mostram que, em média, as mulheres superam os homens nos indicadores educacionais.

Seguindo a tendência dos países desenvolvidos, no Brasil há mais meninas que meninos na escola e mais mulheres que homens no ensino superior. Dados do Censo da Educação, levantados à época desta produção de conhecimento, indicavam que 49,5% das matrículas na Educação Básica eram de mulheres, enquanto elas respondiam por 49% da população de menos de 18 anos. Dados do Censo do Ensino Superior apontavam que as mulheres preenchiam 51% das matrículas nesse nível de ensino. A taxa de alfabetização das mulheres com 15 anos ou mais estava em 93,7%, ligeiramente superior à dos homens na mesma faixa etária, que era de 93,1%.

Com a universalização do acesso à escola para a faixa de seis a 14 anos praticamente alcançada, não há discrepâncias relevantes entre meninos e meninas na frequência ao ensino fundamental. Da mesma forma, a frequência escolar das pessoas de 15 a 17 anos, independentemente do nível de ensino, apresenta valores muito próximos para homens e mulheres (89,6% para homens e 88,7% para mulheres).

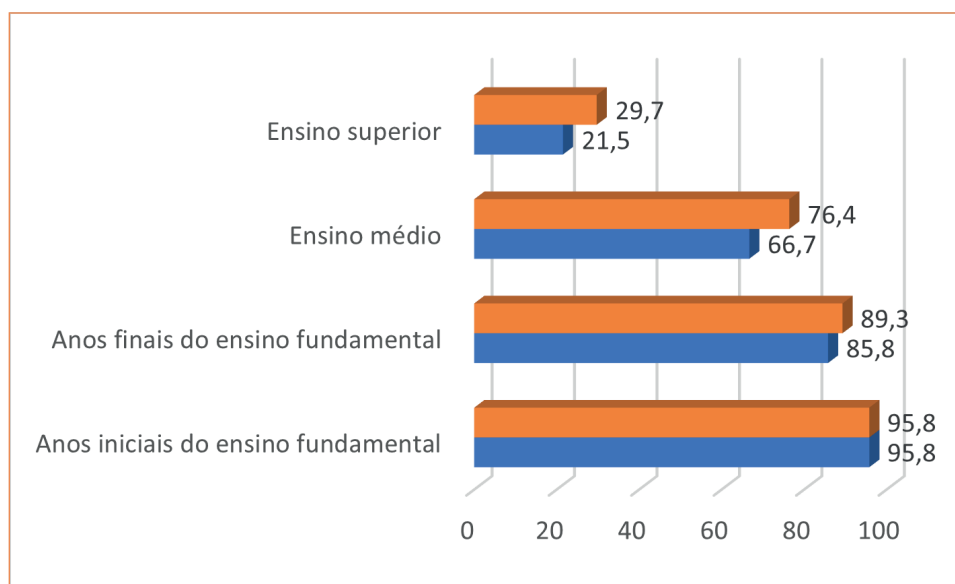
A vantagem educacional das mulheres fica evidente a partir da análise de indicadores que mensuram o atraso escolar e o nível educacional da população adulta. Embora mulheres e homens registrem taxas de frequência escolar bruta (que considera a frequência a qualquer nível de ensino) semelhantes em cada faixa etária, elas obtêm índices consideravelmente melhores na taxa ajustada

de frequência escolar líquida (que considera a frequência apenas ao nível de ensino adequado à faixa etária). Analisando a taxa ajustada de frequência escolar líquida em cada nível de ensino, percebe-se que, nos anos iniciais do ensino fundamental, os dois sexos registraram a mesma taxa (95,8%), mas nas etapas seguintes as mulheres passaram a registrar taxas superiores às dos homens, com uma diferença que vai aumentando até atingir o ponto máximo no ensino superior:

com ensino superior é o triplo daquele encontrado para os homens pretos ou pardos. O nível de instrução mais baixo dos homens se soma às desigualdades por cor ou raça, tornando os homens pretos ou pardos o grupo com os piores resultados educacionais.

Em contrapartida, observa-se a existência de barreiras para mulheres nas áreas ligadas a ciências exatas e tecnologia. Conforme dados do Censo do Ensino Superior, elas corres-

Gráfico 2: Taxa ajustada de frequência escolar líquida, segundo o nível de ensino



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio.

A taxa da população de mulheres de 25 anos de idade ou mais com ensino superior completo é 3,4 pontos percentuais maior que a população de homens na mesma situação.

É importante destacar que, mais que o gênero, a cor ou raça é fator preponderante na desigualdade educacional. O percentual de mulheres brancas com ensino superior completo é mais que o dobro do obtido para as mulheres pretas ou pardas. A comparação com os homens pretos ou pardos evidencia uma situação ainda mais injusta, na medida em que o percentual de mulheres brancas

pondiam a apenas 13,3% das matrículas nos cursos presenciais de graduação na área de Computação e Tecnologias da Informação e Comunicação, e 21,6% na área de Engenharia e profissões correlatas. Em outro extremo, representam 88,3% das matrículas na área de bem-estar.

Embora as pesquisas conduzidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) permitam a identificação do sexo de todos os alunos na educação básica e superior, seria necessário avançar em outras dimensões de pesquisa

para, por exemplo, entender e quantificar os fatores associados a um melhor desempenho escolar em matemática e ciências da natureza e diagnosticar as barreiras enfrentadas por meninas e mulheres no acesso a essas disciplinas.

Uma iniciativa do Governo Federal para enfrentar o problema é o Programa Meninas nas Ciências Exatas, Engenharias e Computação, que tem como objetivo apoiar projetos que visem a estimular a formação de mulheres para as carreiras de ciências exatas, engenharias e computação, bem como despertar o interesse vocacional de alunas da educação básica e do ensino superior para essas profissões e para a pesquisa científica e tecnológica.





AUTONOMIA ECONÔMICA E IGUALDADE NO TRABALHO

Conforme a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), autonomia econômica se refere à capacidade das mulheres de gerar rendimentos e recursos próprios a partir do acesso ao trabalho remunerado em igualdade de condições com os homens. A garantia da autonomia econômica das mulheres é condição fundamental para a superação das desigualdades experimentadas por elas. A construção de uma sociedade mais justa e igualitária não se efetiva sem a inclusão das mulheres, que sempre participaram nos diversos espaços sociais, ainda que de forma desvalorizada.

Além de ser um imperativo do ponto de vista da equidade e dos direitos humanos, a redução da desigualdade de gênero no mundo do trabalho tem o potencial de tornar mais próspera a economia da nação. Segundo o estudo *Mulheres Líderes no Setor Público da América Latina e do Caribe*, produzido pelo BID, a América Latina poderia aumentar seu PIB em até 34% até 2025, se conseguisse superar a brecha de gênero no mercado de trabalho.

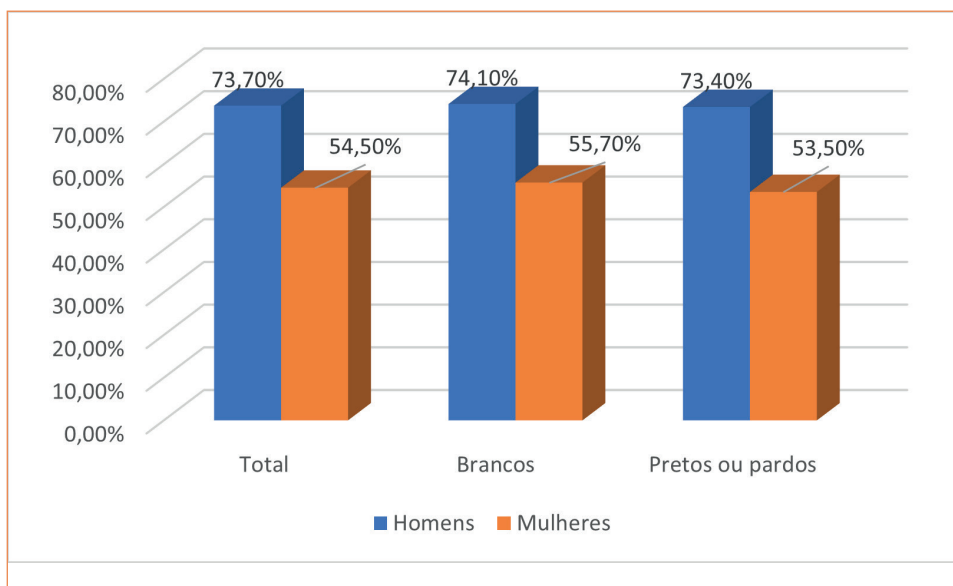
No Brasil, apesar de significativos avanços em termos de inserção da mulher no mercado de trabalho, a desigualdade de gênero persiste em diversas dimensões, como taxa de ocupação, salário, grau de informalidade e possibilidades de ascensão profissional. Ainda há baixo aproveitamento da capacidade de trabalho das mulheres: a taxa de ocupação feminina nos postos de trabalho é menor que a observada em alguns países e bem menor que a taxa reportada para os homens no Brasil.

Segundo o *Global Gender Report*, o Brasil fica em 93º lugar, em um *ranking* com 146 países, quando se trata da diferença entre as taxas de participação de homens e mulheres na força de trabalho. Dados da Pnad Contínua apurados à época deste levantamento indicavam que a taxa de participação na força

de trabalho das pessoas com 15 anos ou mais de idade era de 54,5% entre as mulheres e de 73,7% entre os homens. Essa diferença tem se mantido relativamente estável ao longo do tempo, indicando que a desigualdade é estrutural.

muito específicas, relacionadas à gravidez e aos momentos iniciais da maternidade, mostrando-se pouco efetiva para garantir a articulação entre trabalho e necessidades familiares ao longo de todas as etapas da vida familiar.

Gráfico 3: Taxa de participação na força de trabalho entre pessoas com 15 anos ou mais.



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio.

A alocação desigual do tempo, com sobrecarga das mulheres, em afazeres domésticos e cuidados de filhos e dependentes, normas sociais e culturais de papéis de gênero e pouca flexibilidade na jornada de trabalho está entre os principais fatores que contribuem para as desigualdades na participação no mercado de trabalho.

No Brasil, as políticas direcionadas à conciliação entre família e trabalho remunerado e não remunerado têm se revelado insuficientes e limitadas em diversos aspectos. Uma primeira limitação consiste no fato de que o conjunto de medidas previstas na legislação se aplica apenas aos trabalhadores do setor formal da economia, que representam cerca de 40% da força de trabalho ativa no Brasil. Outra limitação é que a legislação atende demandas

Adicionalmente, a legislação trabalhista apresenta um viés de gênero na medida em que os benefícios se concentram nos direitos reprodutivos das mulheres e não nas demandas familiares como um todo. As políticas de licença do trabalho após o nascimento dos filhos são um bom exemplo desse viés. Consequentemente, as mulheres sofrem discriminação em função das obrigações com a maternidade e ainda incorrem no risco de perda do rendimento laboral. O resultado de tal desequilíbrio é a ampliação das desigualdades de gênero no mercado de trabalho.

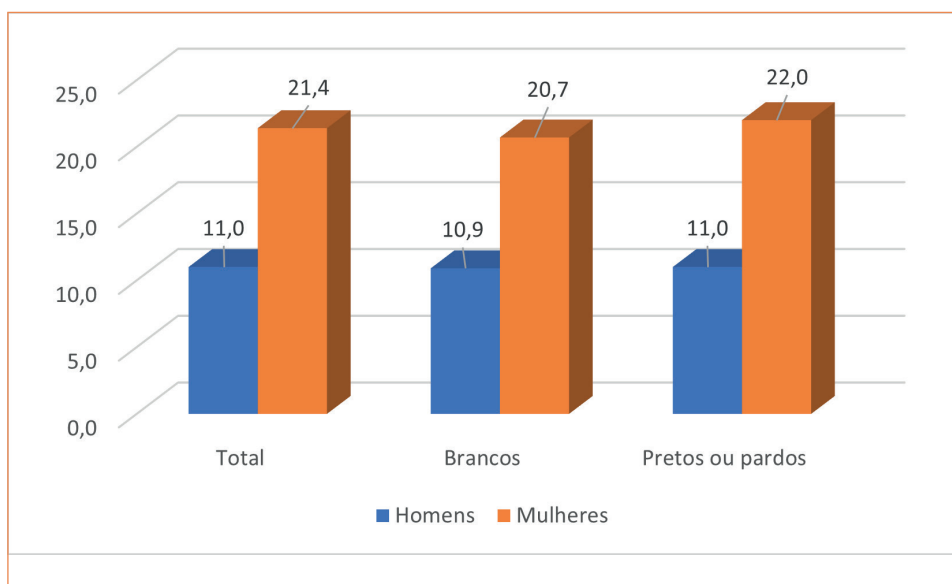
Mesmo para mulheres ocupadas, seu maior envolvimento em cuidados e/ou afazeres domésticos tende a impactar a forma de inserção no mercado de trabalho. Nesse sentido, a Pnad Contínua aponta que aproximadamente

30% das mulheres trabalhavam em tempo parcial, enquanto entre os homens esse percentual caía para pouco mais da metade, ficando em 15,6%.

Esses dados relacionam-se diretamente com a desigualdade na dedicação a atividades de cuidado e afazeres domésticos. No Brasil, as mulheres dedicaram aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos quase o dobro do tempo dedicado pelos homens (21,4 contra 11 horas semanais).

Esses dados evidenciam a importância da atuação do Estado na provisão de serviços públicos que permitam socializar os custos dos cuidados com a família. De fato, políticas públicas relacionadas à conciliação entre o trabalho e responsabilidades familiares de cuidados têm grande potencial para atenuar a desigualdade de gênero no mercado de trabalho. De forma geral, tais políticas se dividem em três tipos: a) licenças parentais remuneradas; b) regulação do tempo do trabalho que permita aos pais e às mães reduzirem ou realocarem as horas de

Gráfico 4: Média de horas semanais dedicadas a cuidados/afazeres domésticos por pessoas de 14 anos ou mais



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio.

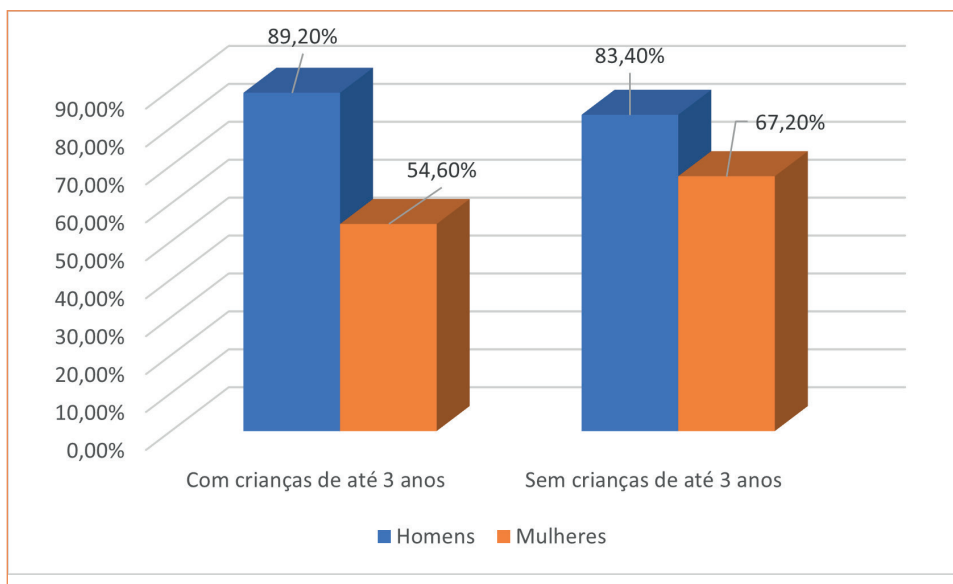
Entre as mulheres de 25 a 49 anos com filhos até três anos de idade, a proporção de ocupadas é de 54,6%, abaixo dos 67,2% daquelas que não têm filhos nessa faixa etária. Por outro lado, o nível de ocupação dos homens é superior ao das mulheres em ambas as situações.

A Pnad Contínua também revela que, entre as mulheres de 14 anos ou mais de idade, com filhos de zero a três anos que frequentam a creche, a taxa de ocupação sobe para cerca de 70%, contra 44% entre aquelas com filhos na mesma faixa etária que não frequentam a creche.

trabalho para o cuidado dos filhos ou dependentes, sem a necessidade de afastamento da carreira; c) acesso a creches, pré-escolas e escolas em tempo integral como um arranjo alternativo para o cuidado dos filhos quando mães e pais estão no local de trabalho.

O amplo acesso a arranjos formais para o cuidado das crianças, como creche e pré-escola, permite o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho e eleva o número de horas trabalhadas das mães. Nesse ponto, as reivindicações das mulheres se

Gráfico 5: Nível de ocupação das pessoas de 25 a 49 anos, com ou sem crianças de até 3 anos vivendo no domicílio



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio.

interligam com a Agenda da Primeira Infância. Importante destacar que a Constituição da República Federativa do Brasil estabelece, no art. 227, que a responsabilidade pelo cuidado com a infância deve ser compartilhada entre Estado, família e sociedade. A Carta Magna também assegura aos trabalhadores urbanos e rurais a assistência gratuita aos filhos e dependentes em creches e pré-escolas, do nascimento aos cinco anos de idade (art. 7º).

De acordo com dados da Pnad Contínua apurados durante este levantamento, entre as crianças de zero a três anos, a taxa de escolarização naquele ano foi de 35,6%, o equivalente a 3,6 milhões de estudantes. Entre as crianças de quatro a cinco anos, a taxa foi de 92,9%. A pesquisa identificou, ainda, que 27,5% das crianças de zero a um ano e 39,9% das crianças de dois a três anos não frequentavam a creche em razão da inexistência de escola/creche na localidade, ou pela falta de vaga ou não aceitação de matrícula por causa da idade da criança. Esses números evidenciam um hiato entre a oferta de vagas e o interesse das famílias, o que aponta para a necessidade de expansão

planejada da rede pública de educação infantil, com base em levantamento da demanda manifesta e na busca ativa de crianças na faixa etária atendida pela educação infantil, com especial atenção para o enfrentamento das desigualdades sociais e regionais.

O principal programa visando a garantir o acesso de crianças a creches e pré-escolas é o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), instituído pela Resolução MEC 6/2007. O programa atua sobre dois eixos principais: construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE; e aquisição de mobiliário e equipamentos. Portanto, o incremento da participação no mercado de trabalho e a elevação do número de horas trabalhadas pelas mulheres mães, com vistas à promoção da autonomia econômica desse grupo, passa também pelo fortalecimento desse programa. Registra-se que o TCU tem realizado diversas ações de controle sobre o Proinfância.

Destaca-se a realização de auditoria operacional na gestão de acesso às creches públicas (TC 006.271/2024-3), sob a relatoria do ministro Vital do Rêgo. A fiscalização teve por objetivo avaliar a efetividade das obras do Proinfância, especialmente sob a ótica de mensurar a contribuição que este programa tem dado na expansão de matrículas em creches nos municípios. Além disso, buscou verificar a gestão de acesso às vagas em creches pelos municípios, a fim de buscar oportunidades de aprimoramento desse processo a partir de eventuais ações que podem ser adotadas pela União, em especial pelo Ministério da Educação (MEC). Em 27 de janeiro de 2025, o processo ainda se encontrava pendente de apreciação.

Outro aspecto importante, nesse contexto, é a proteção da maternidade. Proteger a saúde de mães e crianças e garantir a segurança econômica e do emprego das mulheres trabalhadoras contribui, de forma decisiva, para a promoção da igualdade de oportunidades no mundo do trabalho. Vale lembrar que a primeira norma internacional do trabalho visando à igualdade de gênero foi a Convenção 3 da OIT, sobre proteção da maternidade, aprovada na primeira Conferência Internacional do Trabalho, em 1919. Esse fato, por si, evidencia a essencialidade da proteção à maternidade no contexto das ações em prol da igualdade de gênero. Outras duas convenções sobre proteção à maternidade adotadas pela OIT foram as Convenções 103 (1952) e 183 (2000). O Brasil é signatário apenas da Convenção 103, promulgada por meio do Decreto 58.820/1966.

A proteção da maternidade encontra amplo amparo na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF). Um dos direitos sociais gravados no art. 6º é a proteção à maternidade e à infância. No artigo 7º, a CF/1988 assegura o direito de licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de 120 dias. A licença-maternidade busca tanto a proteção e o bem-estar da genitora/adotante quanto a saúde psicológica e física da criança ou adolescente adotado, para que os primeiros momentos do

convívio familiar se estabeleçam com o cuidado e a afetividade devidas.

Uma medida importante no sentido de garantir a proteção à maternidade foi o Programa Empresa Cidadã, criado pela Lei 11.770/2008, que estendeu a licença-maternidade para até 180 dias. O programa também possibilitou que a licença-paternidade fosse estendida dos cinco dias previstos no art. 10, § 1º, do ADCT para até 20 dias. Essa mudança ocorreu somente em 2016, após o Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016).

Apesar de sua importância, o Programa Empresa Cidadã tem uma cobertura reduzida e alcança apenas funcionários de empresas que tributam pelo lucro real e que aderiram ao programa. Além disso, a recente extensão da licença-paternidade para até 20 dias e a disparidade em relação à licença concedida para as mães trabalhadoras indica que o Estado não tem atuado, nesse aspecto, para diminuir as desigualdades de gênero, na medida em que atribui às mulheres a responsabilidade primária, se não exclusiva, no cuidado das crianças.

Além da licença-maternidade remunerada, a OIT relaciona, no documento Notas da OIT sobre Trabalho e Família, outros três elementos da proteção à maternidade: proteção da saúde; aleitamento materno; e proteção do emprego e não discriminação. Esses elementos estão previstos na legislação trabalhista brasileira (CLT), que conta com um capítulo (III) todo dedicado à proteção do trabalho da mulher. No entanto, ainda não existem mecanismos para garantir a sua aplicabilidade.

Vale destacar o artigo 373-A, incisos I a VI, da CLT, que dispõe que, entre outros determinantes, a situação familiar e o estado de gravidez não podem ser motivos de discriminação contra as mulheres no que diz respeito ao acesso, à permanência, à remuneração, à formação e à ascensão no mercado de trabalho, e propõe a implementação de medidas temporárias que visem ao estabelecimento das políticas

de igualdade entre homens e mulheres, em particular as que se destinam a corrigir as distorções que afetam a formação profissional, o acesso ao emprego e as condições gerais de trabalho da mulher (parágrafo único).

A lei também considera que a adoção de medidas de proteção ao trabalho das mulheres é considerada ordem pública, não justificando, em hipótese alguma, a redução de salário (art. 377), e que o casamento ou o estado de gravidez não constituem justa causa para a rescisão do contrato de trabalho da mulher (art. 391). O art. 391-A estabelece que a confirmação do estado de gravidez garante à empregada gestante estabilidade provisória até cinco meses após o parto, em conformidade com a alínea *b* do inciso II do art. 10 do ADCT.

Com todos esses avanços na legislação, em matéria de proteção, dados empíricos mostram que a maternidade continua sendo motivo de discriminação no emprego e no acesso ao trabalho. Como já foi mencionado, a Pnad 2019 apontou que apenas 54,6% das mulheres de 25 a 49 anos com crianças até três anos em casa estavam empregadas, contra 67,2% das mulheres sem filhos nessa faixa etária.

Além da participação na força de trabalho, há diferenças relevantes em termos de salário, grau de informalidade e ascensão profissional, como já foi dito. Ser mulher aumenta a probabilidade de estar em ocupações de baixa qualificação, com piores condições de trabalho, ou estar trabalhando no setor informal. Em relação à diferença salarial entre homens e mulheres, o Brasil fica em 117º lugar no ranking do *Global Gender Report*, entre 146 países. Segundo a PNAD Contínua, as mulheres seguem recebendo cerca de 77% da renda recebida pelos homens.

Como o estudo já mencionou, a própria natureza dos postos de trabalho ocupados pelas mulheres ajuda a explicar esse resultado, em que se destaca a maior proporção dedicada ao trabalho em tempo parcial. Contudo, mesmo

controlando o diferencial por horas trabalhadas, a desigualdade persiste, ainda que em patamar inferior.

A persistência da desigualdade pode estar relacionada à segregação ocupacional e à discriminação salarial das mulheres no mercado de trabalho. Na prática, a desvalorização econômica e social das tarefas desempenhadas por mulheres se traduz em menores salários e em uma segregação ocupacional que reserva às mulheres os postos de trabalho mais precários e menos formalizados. Essa segregação relaciona-se com barreiras para mulheres em áreas ligadas às ciências exatas e à tecnologia, no ensino superior, como foi citado no tópico anterior. Nesse sentido, os resultados desagregados por nível de instrução apontam que o diferencial de rendimentos é ainda mais elevado na categoria com ensino superior completo ou mais.

Sobre isso, a Organização Internacional do Trabalho chama a atenção para o fato de que:

as políticas e as medidas propostas para melhorar as condições das mulheres no trabalho apontam frequentemente para «mudar» as mulheres. Por exemplo, um princípio recorrente nos dias de hoje é que, para obter, mais tarde, melhores empregos, as mulheres deveriam estudar ciências, tecnologias, engenharia e matemática ou dedicarem-se a profissões predominantemente masculinas. Pelo contrário, raramente se orientam os rapazes para profissões tradicionalmente femininas, como, por exemplo, a enfermagem. (...) Desta forma foram, conseqüentemente, gerados incentivos para que tanto as mulheres como os homens escolham profissões «masculinas» em vez de «femininas» e as respectivas áreas de estudo, com o inconveniente de uma desvalorização contínua e salários insuficientes para profissões predominantemente femininas, e uma limitação da gama de opções abertas aos homens e às mulheres quanto ao tipo de vida

e de trajetória profissional que deveriam adotar. Como resultado, as transformações das relações de gênero no local de trabalho, na família e na sociedade foram unilaterais e desiguais. (Fonte: <https://www.ilo.org/pt-pt/media/214821/download#:~:text=As%20pol%C3%ADticas%20e%20as%20medidas,para%20%C2%ABmudar%C2%BB%20as%20mulheres>)

Assim, para além de implementar iniciativas que visem a ampliar a inserção de mulheres nas carreiras de ciências exatas, engenharias e computação, como o Programa Meninas nas Ciências Exatas, Engenharias e Computação, importa atuar no sentido de valorizar as carreiras relacionadas ao cuidado, nas quais as mulheres são representadas desproporcionalmente. Nessa linha, pode-se citar iniciativas como a Política Nacional de Valorização dos Profissionais da Educação e aplicação do piso salarial da enfermagem, previsto na Lei 14.434/2022.

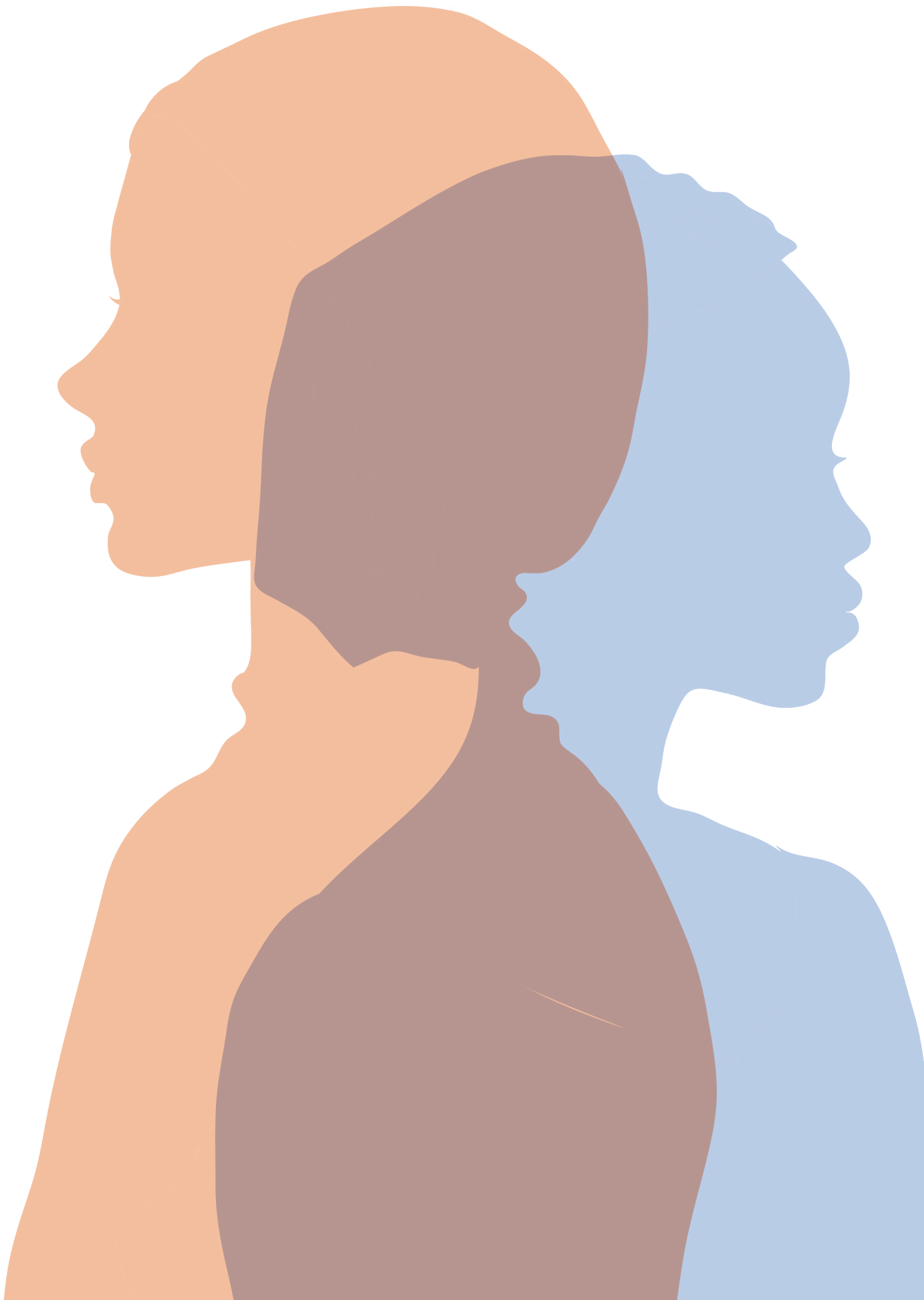
A desigualdade salarial também tem suas raízes na discriminação contra as mulheres dentro das organizações, que ocorre à revelia da legislação, como o art. 7º, inciso XXX, da Carta Magna, que proíbe a diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil. Da mesma forma, a CLT, no art. 461, determina que, sendo idêntica a função, as empresas devem pagar o mesmo salário, sem distinção de sexo, etnia, nacionalidade ou idade. Por fim, a Lei 14.457/2022, que criou o programa Emprega + Mulheres, especifica, no art. 30, que às mulheres empregadas é garantido igual salário em relação aos empregados que exerçam idêntica função prestada ao mesmo empregador. Na prática, no entanto, essas obrigações são, com frequência, descumpridas. Em parte, porque a legislação não prevê mecanismos de fiscalização, tampouco penalizações para empresas que descumprirem a regra.

A despeito da persistência de desigualdades históricas entre homens e mulheres no

mercado de trabalho e na divisão do trabalho não remunerado, nos últimos anos houve uma redução dos valores reais autorizados, empenhados e pagos para as ações associadas à autonomia econômica, como mostra o tópico sobre orçamento. As principais ações orçamentárias orientadas para a provisão da autonomia econômica das mulheres financiam ações no espaço rural.

A antiga SNPM vinha dando destaque ao projeto-piloto Qualifica Mulher, instituído no final de 2020, com o objetivo de desenvolver ações de qualificação profissional, empreendedorismo e trabalho, além de geração de renda e emprego para mulheres em situação de vulnerabilidade, a partir de parcerias em diferentes níveis institucionais (federal, estadual e municipal).

Além das lacunas de intervenção no espaço urbano, ainda está por se construir uma estratégia para uma divisão mais equitativa do trabalho não pago que implique maior dedicação masculina, sob pena de o segmento mais escolarizado da sociedade brasileira permanecer subaproveitado no sistema econômico.



XI.

PARTICIPAÇÃO NOS ESPAÇOS DE PODER E DECISÃO

Democratizar os espaços de poder diz respeito, entre outras coisas, a buscar representatividade e justiça na ocupação de postos públicos, possibilitando o rompimento com as desigualdades e com sua naturalização. O setor público é um espaço potente para essa ação emancipadora, não apenas pelas políticas que oferece à coletividade, mas também pela composição dos seus quadros. Promovendo a participação das mulheres, especialmente em cargos de liderança, o setor público atua como referência para outros setores da economia, desempenhando papel de indutor de políticas voltadas para superação da brecha de gênero.

A promoção do acesso das mulheres a cargos de liderança no setor público não objetiva apenas alcançar a paridade, mas, principalmente, garantir uma influência real na tomada de decisões no contexto das políticas públicas. Isso significa não apenas a presença numérica, mas, também, a eliminação da segregação vertical e horizontal. Além disso, é necessário promover a participação ativa das mulheres para aproveitar o efeito positivo já demonstrado da participação feminina em organizações públicas e na economia. O estudo *Mulheres Líderes no Setor Público da América Latina e do Caribe*, publicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em dezembro de 2022, aponta que:

há evidências empíricas indicando uma correlação positiva entre mais mulheres em cargos de decisão pública e maior crescimento econômico, igualdade de gênero e maior investimento social em educação, saúde e proteção ambiental. A presença de mulheres em cargos de liderança tornou visíveis experiências até então invisíveis e, com elas, interesses, prioridades e perspectivas diferentes das seus homólogos masculinos. Além dos objetivos de participação igualitária na administração pública, vários estudos

confirmam que a participação das mulheres em cargos de decisão em políticas públicas promove objetivos adicionais de cobertura, eficiência e eficácia dos serviços. (Fonte: <https://publications.iadb.org/pt/mulheres-lideres-no-setor-publico-da-america-latina-e-do-caribe-lacunas-e-opportunidades>)

O documento acrescenta que há, também, impacto positivo da presença das mulheres no desempenho das organizações públicas e na diminuição dos níveis de corrupção, diante do que, conclui, a presença de mulheres nas decisões públicas deve ser urgente e se tornar responsabilidade de todos.

Dados da Pnad Contínua pesquisados à época deste levantamento mostravam que as mulheres ocupavam 43,7% das pessoas no mercado de trabalho nacional, sendo que no serviço público essa participação era de 57,8% das ocupações. Ainda que majoritária, a participação das mulheres no setor público brasileiro era mais elevada em setores como educação e saúde, e com preponderância na esfera municipal (onde correspondiam a 66% do quadro funcional).

Um dos parâmetros que evidencia as desigualdades de gênero no setor público é a remuneração. Além de serem maioria no setor municipal, que oferece menores remunerações médias, os rendimentos médios femininos, em regra, são menores que os masculinos, com maiores desigualdades na esfera estadual e no poder executivo. Segundo o Atlas do Estado Brasileiro, desenvolvido pelo Ipea, enquanto no setor federal apenas 9,5% dos trabalhadores recebem até R\$ 2.500, essa é a realidade de 57,8% dos trabalhadores no setor municipal (fonte: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>).

Quanto à presença de mulheres em cargos de liderança, o BID analisou quinze países, incluindo o Brasil, e apontou que a presença das mulheres ainda era limitada nos níveis mais altos de tomada de decisão das administrações públicas centrais e se concentra em setores específicos (relatório Mulheres Líderes no Setor Público da América Latina e do Caribe). Em áreas associadas aos estereótipos tradicionais de gênero, como a educação e a saúde, a presença das mulheres é maior (45,4%), e diminui (38,1%) em setores onde tradicionalmente os homens têm liderado, como finanças e defesa.

Gráfico 6: Porcentagem de mulheres em cargo de liderança em quinze países da América Latina e Caribe, em nível nacional, com datas de corte compreendidas entre dezembro de 2021 e março de 2022.



Fonte: Relatório "Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe: lacunas e oportunidades" (BAUTISTA, S. et al., 2022). Nota: a data de aferição do Brasil foi em fevereiro de 2022.

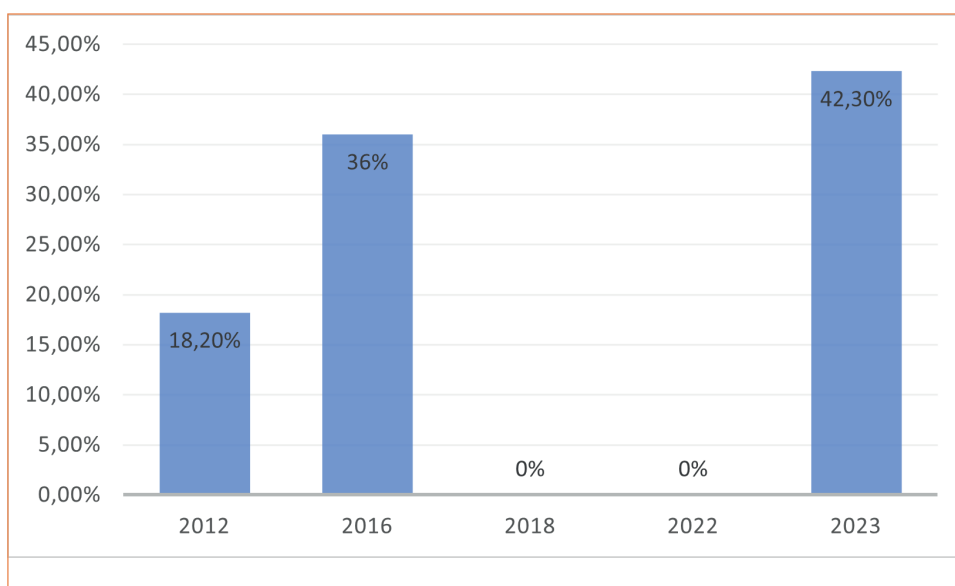
Ainda segundo o estudo do BID, embora as mulheres sejam quase 60% dos servidores públicos, elas ocupavam apenas 18,6% dos cargos de liderança, colocando o país na pior faixa de desempenho entre o grupo de estudo. Separando pelos níveis estudados, a ocupação era de 19,3% no nível 4 (diretora), 22,1% no nível 3 (subsecretária) e 9,1% no nível 2 (secretária), reforçando a existência de barreiras invisíveis, mas reais, que impedem a ascensão de mulheres a posições mais altas de liderança e decisão, apesar de suas qualificações e competências (metáfora do teto de vidro).

Como a maioria dos cargos de alto nível na administração pública são ocupados, em regra, por pessoal com indicação política, em condição de livre nomeação e exoneração, em princípio, a vontade política seria suficiente para mudar esse quadro. Por outro lado, isso implica que eventuais conquistas de mulheres em cargos de direção não estão garantidas. Como exemplo, o estudo do BID cita o Brasil, onde se observam rupturas na presença de mulheres no nível 1 (Ministros) no período de 2012 a 2023.

Além da presença numérica geral na administração pública, é importante que as mulheres alcancem cargos de liderança de modo paritário aos homens, nos quais sejam capazes de participar ativamente da tomada de decisões. Isto supõe que as mulheres possam ocupar cargos mais altos e que sua área de ação não se limite a funções que reafirmam os tradicionais estereótipos de gênero. Na maioria dos 15 países da América Latina e Caribe pesquisados pelo BID, os autores observaram existência de regulamentos, organizações e políticas públicas para integrar políticas de gênero, embora seu efeito ainda seja modesto. É preciso formular uma agenda de gênero mais ambiciosa, passando dos compromissos e formalidades para o verdadeiro aproveitamento do talento feminino em cargos de liderança.

As organizações burocráticas não apenas não são neutras, mas também desempenham um papel fundamental na reprodução das desigualdades de gênero. Muitas burocracias tendem a reforçar a divisão sexual do trabalho, ao invés de combatê-las. A desigualdade de gênero nas administrações públicas, com

Gráfico 7: Porcentagem de mulheres ministras no Brasil



Fonte: Relatório “Mulheres Líderes no setor público da América Latina e do Caribe: lacunas e oportunidades” (BAUTISTA, S. et al., 2022).

frequência, é dissimulada por trás da ideia de neutralidade burocrática, que presume que as regras de carreira dentro da função pública baseiam-se em componentes meritocráticos. Entretanto, há evidências de discriminação de gênero, principalmente no acesso das mulheres a cargos gerenciais e executivos.

Considerando apenas o serviço civil do Poder Executivo Federal, dados do relatório Perfil das Lideranças no Governo Federal – Recorte de Gênero, publicado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos em 2023, reforça a constatação de que, à medida que se avança na hierarquia, a disparidade de ocupação de cargos de liderança por mulheres se amplia (cargos de Direção e Assessoramento – DAS e seus equivalentes): 44% no DAS-2; 42% no DAS-3; 37% no DAS-4; 34% no DAS-5; 28% DAS-6; e 27% nos cargos de natureza especial.

A desigualdade de gênero também é verificada na magistratura. Levantamento do CNJ, realizado em 2018, aponta que apenas 38% da magistratura era formada por mulheres. Desse contingente já reduzido, apenas 18% eram pretas ou pardas. Vale pontuar a reduzida presença feminina nos níveis mais elevados da magistratura – apenas 23% dos desembargadores eram mulheres.

A chamada para melhoria da igualdade de gênero também está presente no sistema de Tribunais de Contas Brasileiros. Pesquisa realizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), em 2022, com 27 Tribunais (82% de participação), identificou que 88% dos conselheiros e ministros titulares das Cortes de Contas eram homens, demonstrando que o universo dos colegiados é predominantemente masculino, com 15 (55,6%) de 27 Tribunais sem conselheira Titular, ou seja, não possuíam qualquer representatividade feminina no topo da hierarquia administrativo-funcional do órgão colegiado. Em relação à ocupação de cargos de liderança, a pesquisa apontou que, na média, os homens ocupavam 61% dos postos (praticamente 2/3).

Os três Tribunais com maior representatividade tinham 63%, 56% e 55% de mulheres ocupando cargos de liderança, enquanto os três com menor representatividade tinham 27%, 24% e 22%.

Um meio de alcançar isso seria por meio de legislação prevendo a paridade de gênero na Administração Pública ou por medidas mais concretas, como cotas de gênero. Nesse sentido, o estudo do BID aponta que 69% dos países da região têm algum tipo de legislação relacionada à igualdade de gênero na Administração Pública. O Brasil, contudo, estava entre os 31% que não apresentavam, na ocasião, qualquer legislação desse tipo, o que remete à baixa institucionalização da perspectiva de gênero no país.

O Decreto 4.228/2002 instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas, que deveria contemplar, entre outras medidas administrativas e de gestão estratégica, a observância, pelos órgãos da Administração Pública Federal (APF), de requisito que garanta a realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas com deficiência no preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS.

No âmbito do extinto Ministério das Mulheres, Família e Direitos Humanos, havia uma iniciativa com a finalidade de fortalecer a presença feminina em posições de poder, o projeto Mais Mulheres no Poder, com vigência de dez meses a contar de 26 de agosto de 2020. O projeto foi concebido como estratégia de conscientização sobre a participação política das mulheres em cargos eletivos, de poder e de decisão e tinha como público-alvo pré-candidatas ao pleito eleitoral de 2020.

Apesar da importância de estimular o debate acerca da participação feminina nos espaços de poder, a iniciativa se mostrou insuficiente diante da desigualdade observada no cenário político brasileiro, onde a brecha de gênero é ainda mais acentuada que a verificada na burocracia estatal.

Ranking da União Interparlamentar (UIP), organização global que reúne 193 países, colocava o Brasil na 146ª posição no que diz respeito à participação de mulheres no parlamento. O *ranking* é de agosto de 2022, quando as mulheres representavam 15% das cadeiras da Câmara dos Deputados. Na legislatura em curso, de acordo com dados do TSE, a bancada feminina aumentou para 17,7%, mas ainda está bem abaixo da média global, que é de 26,4%. Quanto às eleições para o legislativo municipal, do universo de 57,8 mil vereadores eleitos em 2016, apenas 7,8 mil eram mulheres – ou seja, 13,5% do total. No pleito realizado em 2020, houve um pequeno incremento da representação feminina nas Câmaras Municipais – as nove mil vereadoras eleitas representaram 16% do total.

No Executivo, a discrepância aumenta. Em 2022, apenas dois dos 26 estados brasileiros e Distrito Federal elegeram mulheres para governadoras. O índice de mulheres eleitas para o executivo municipal em 2020 foi de apenas 12%, representando um discreto aumento em relação a 2016, quando 11,6% dos prefeitos eleitos eram mulheres. Nenhuma capital brasileira elegeu uma mulher para o cargo.

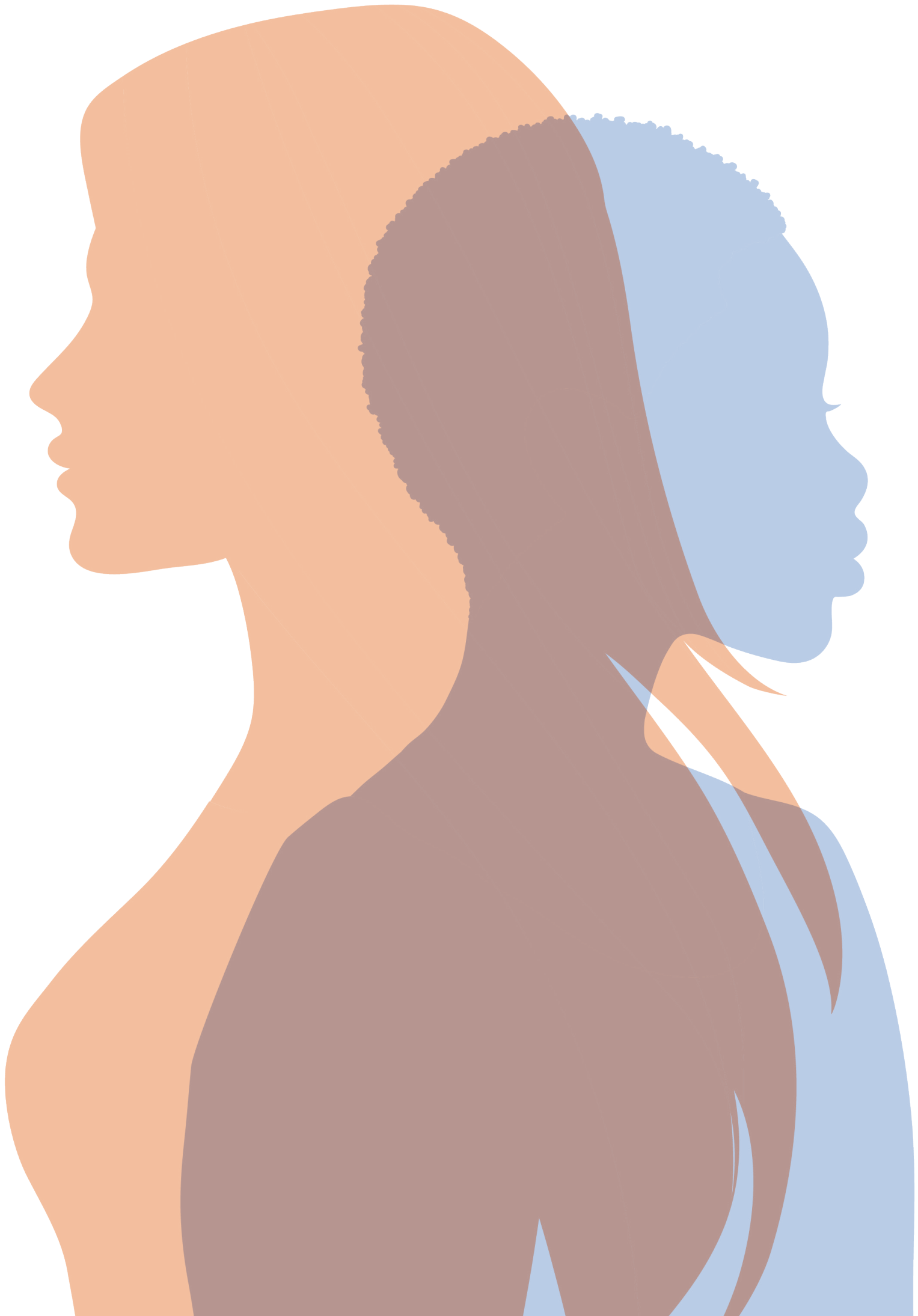
Estes dados indicam que o país ainda está longe da meta de ter a paridade entre homens e mulheres na ocupação dos espaços de poder e decisão, a despeito dos incentivos às candidaturas femininas previstos na legislação eleitoral brasileira. Pela lei eleitoral, os partidos devem indicar 30% de mulheres para candidaturas à Câmara dos Deputados, e as candidaturas femininas têm direito a 30% dos recursos do Fundo Eleitoral e 30% do horário eleitoral de rádio e TV. Esses incentivos, no entanto, podem ser distorcidos por candidaturas de fachada, usadas para cumprir a regra e desviar os recursos. Trata-se de uma infração que pode gerar a cassação total da chapa do partido, segundo entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Os dados apresentados nesta seção reforçam a importância de uma agenda de gênero com o objetivo de mudar as circunstâncias

que impedem as mulheres de exercer plenamente seus direitos e ter acesso a oportunidades de desenvolvimento, seja por meio de medidas estruturais e legais, seja por meio de políticas públicas.

Em 2024, no âmbito da Rede Integrar de Políticas Públicas Descentralizadas, oito Tribunais de Contas brasileiros (TCM/SP, TCE/AM, TCE/CE, TCE/GO, TCE/PE, TCE/PR, TCE/SE e TCU) realizaram fiscalização coordenada com o objetivo de avaliar a implementação da Meta 5.5 do ODS (igualdade de gênero) quanto à ocupação de cargos públicos pelas mulheres em diferentes níveis de liderança. O levantamento do TCU foi autuado sob o n. TC 017.461/2024-3, com relatoria do ministro Aroldo Cedraz. Em 27 de janeiro de 2025, a fiscalização se encontrava pendente de apreciação.

As análises da fiscalização do TCU foram orientadas para os seguintes questionamentos: a) se há ações afirmativas e de integração da perspectiva de gênero em organizações que compõem a administração pública federal direta; b) se há acompanhamento estruturado e contínuo da diversidade da força de trabalho quanto a gênero e raça; c) se são produzidas informações desagregadas e comparáveis sobre a representatividade de mulheres e de pessoas negras em cargos de liderança; d) se há publicização de dados e reporte à sociedade sobre o progresso na ocupação de cargos públicos de liderança por mulheres; e) se o corpo funcional da média e da alta burocracia possui composição paritária de mulheres e pessoas negras; f) se há acentuadas disparidades entre homens e mulheres ocupando níveis de liderança. Para conhecer as iniciativas, políticas e compromissos adotados para promover a liderança feminina e ampliar a representatividade das mulheres nos cargos e funções táticas e estratégicas, foram adaptadas perguntas do modelo do questionário de Inclusão, Diversidade e Equidade (IDE). As informações foram pedidas por meio de ofícios enviados a sete ministérios e duas autarquias, selecionados com base em critérios específicos.



XII.

ENFRENTAMENTO A TODAS AS FORMAS DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

A desigualdade de gênero manifesta-se em diversas formas de violação dos direitos das mulheres, que vão desde o acesso desigual a direitos e oportunidades até, de forma mais dramática, a violência contra as mulheres. Assim, qualquer tentativa de compreender a violência contra as mulheres deve, necessariamente, considerar a dimensão de gênero, ou seja, a construção social, cultural e política da masculinidade e da feminilidade, assim como as relações desiguais entre homens e mulheres.

Diante disso, o enfrentamento à violência contra a mulher requer a implementação de políticas que, além de assegurar a responsabilização dos agressores e garantir atendimento qualificado e humanizado às mulheres em situação de violência, devem envolver ações preventivas, voltadas para a desconstrução das desigualdades e o combate às discriminações de gênero, a promoção da autonomia das mulheres e a alteração dos padrões sexistas ainda presentes na sociedade brasileira.

Portanto, apesar de a Justiça ser um dos principais mecanismos de combate à violência contra a mulher, não é o único, nem o mais eficaz. Crimes como feminicídio e estupro são apenas a parte mais visível do problema, ocultando suas raízes em outras práticas violentas cotidianas, naturalizadas pela cultura. Por ser um fenômeno cultural, a educação e o espaço escolar adquirem importância fundamental na sua problematização e podem contribuir para a construção de novas possibilidades comportamentais para meninos e meninas.

Nesse cenário, o organismo de políticas para mulheres do Governo Federal, atualmente representado pelo Ministério das Mulheres, assume papel central na coordenação e acompanhamento da política de combate à violência contra a mulher, articulando os diversos setores envolvidos, nos três níveis de governo, além da sociedade civil.

Na definição da Convenção de Belém do Pará (1994), a violência contra a mulher constitui “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado” (art. 1º).

O conceito, portanto, é bastante amplo e compreende diversos tipos de violência: a) violência doméstica (que pode ser psicológica, sexual, física, moral e patrimonial); b) violência sexual; c) abuso e exploração sexual comercial de mulheres adolescentes e jovens; d) assédio sexual no trabalho; e) assédio moral; f) tráfico de mulheres; e g) violência institucional. A forma mais grave de violência contra

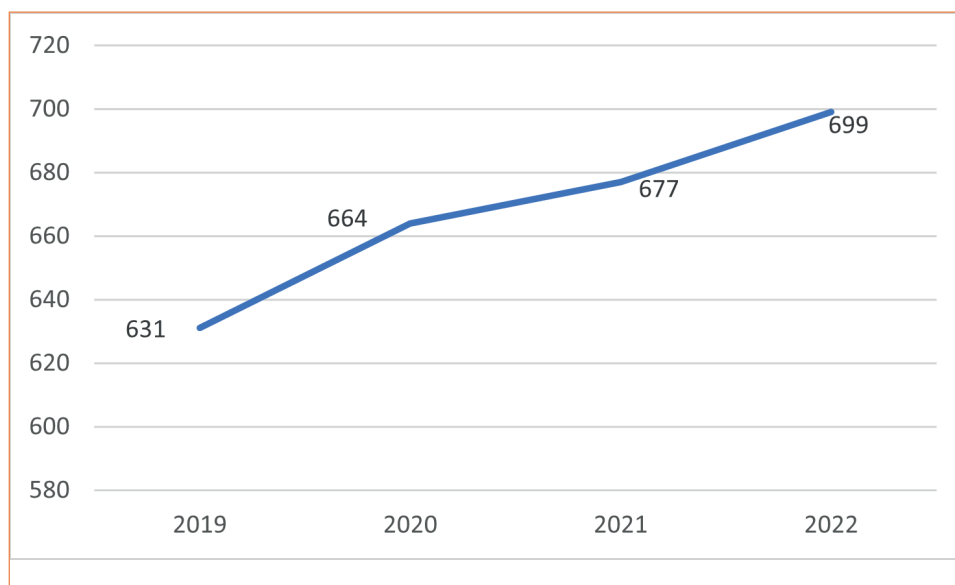
a mulher é o feminicídio, expressão utilizada para designar a morte violenta de mulheres em razão de seu gênero.

No que diz respeito à violência doméstica, a OMS chama a atenção para suas graves consequências sobre a saúde das mulheres, o que acarreta, também, um custo social relacionado aos atendimentos médicos de emergência, ausência ao trabalho, aposentadorias precoces etc.

XII.1 Prevalência da violência contra a mulher nos anos recentes

De acordo com a publicação “Violência contra mulheres e meninas no 1º semestre de 2022”, produzida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 699 mulheres foram vítimas de feminicídio no primeiro semestre de 2022 – uma média de quatro mulheres mortas por dia. Este número é 10,8% maior que o total de mortes registrado para o primeiro semestre de 2019, evidenciando a urgência da priorização de políticas públicas de prevenção e enfrentamento à violência de gênero:

Gráfico 8: Total de Vítimas de Feminicídio, 1º Semestre de cada ano



Fonte: “Violência contra mulheres e meninas no 1º semestre de 2022”, FBSP

Como ainda não há dados disponíveis para o segundo semestre de 2022, optamos por considerar, apenas, o primeiro semestre de cada ano, para manter a comparabilidade da série histórica. Contudo, vale ressaltar que, em 2021, 1.341 mulheres morreram no Brasil em razão de gênero (FBSP, 2022). Considerando que o feminicídio constitui o desfecho trágico do ciclo de violência, esse crescimento pode indicar um aumento dos outros tipos de violência doméstica e familiar que o precedem.

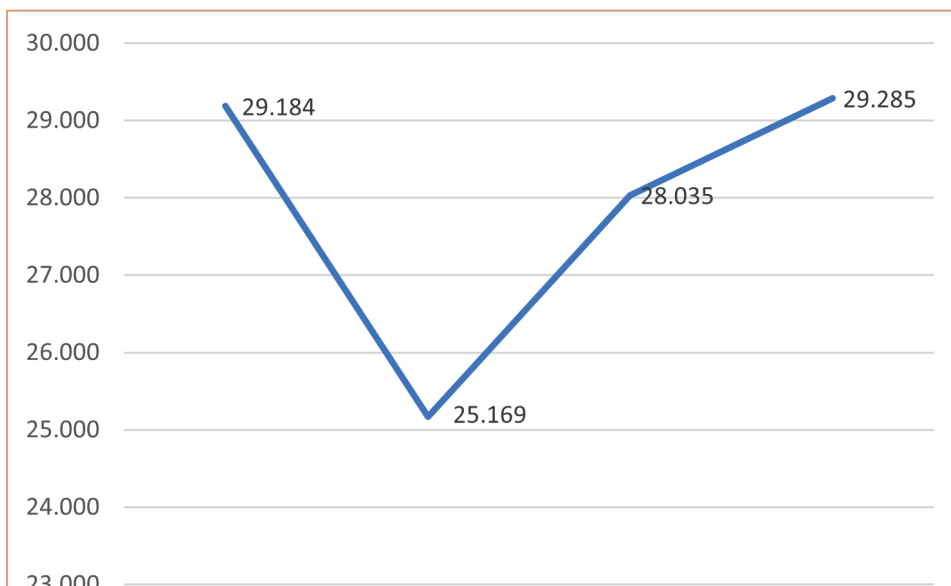
Em relação ao estupro, a análise da série histórica revela uma queda de 15,6% nas ocorrências entre 2019 e 2021, seguida de sucessivos aumentos nos anos subsequentes – 11,7% entre 2020 e 2021 e 12,5% entre 2021 e 2022:

a que estão expostas as crianças, principais vítimas da violência sexual no Brasil.

Mais uma vez, optamos por considerar apenas o primeiro semestre de cada ano, para manter a capacidade de conferir os índices da série histórica, em razão de não estarem ainda disponíveis os dados completos para 2022. No entanto, é relevante destacar que, em 2021, 56.098 mulheres foram vítimas de estupro no Brasil, o que significa que, a cada dez minutos, uma mulher é estuprada no país.

Os dados são ainda mais preocupantes quando se leva em conta a baixa notificação de casos de violência doméstica. Para ilustrar, a pesquisa Violência Doméstica e Familiar 2019, realizada pelo Instituto de

Gráfico 9: Registros de estupro e estupro de vulnerável no primeiro semestre de cada ano



Fonte: "Violência contra mulheres e meninas no 1º semestre de 2022", FBSP

Esses dados reforçam a hipótese de que a queda entre 2019 e 2020 decorreu das restrições impostas pela pandemia de Covid-19, que reduziu o acesso às delegacias e aos demais serviços de denúncia e proteção, bem como às instituições escolares, que têm papel fundamental na denúncia e mapeamento dos riscos

Pesquisa DataSenado, em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência, apontou que, em 2019, apenas uma em cada três mulheres buscou a intervenção policial, seja comum (17%) ou especializada (15%), após a última agressão sofrida em um contexto de violência doméstica.

O caminho para o aumento dessa efetividade demanda esforço específico para aumentar os níveis de acesso e utilização dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, o que passa, obviamente, pelo aumento da oferta de serviços especializados. No entanto, além da necessária priorização das ações de enfrentamento à violência contra meninas e mulheres, com a disponibilização de recursos materiais, financeiros e humanos, é preciso que os modelos de intervenção oferecidos sejam adequados à diversidade da realidade das mulheres em situação de violência.

Com efeito, o perfil étnico-racial revela a prevalência de mulheres pretas e pardas entre as vítimas de feminicídio: 62% eram negras ou pardas; 37,5%, brancas; 0,3%, amarelas; e 0,2%, indígenas. Esses dados apontam para a necessidade de considerar a interseccionalidade no desenho de políticas públicas destinadas ao enfrentamento da violência contra a mulher. O mesmo padrão se observa em relação ao estupro: em 2021, as pessoas negras representavam 52,2% do total de vítimas, ao passo que 46,9% eram brancas, 0,5%, amarelas e 0,4%, indígenas.

Apesar do crescimento contínuo de todas as formas de violência contra a mulher, os recursos investidos pelo Governo Federal no enfrentamento à violência contra a mulher vêm sendo drasticamente reduzidos, como já foi discutido no tópico relativo ao orçamento. Além disso, as políticas de prevenção e combate à violência contra a mulher perderam espaço na agenda do Governo Federal nos últimos anos. A seguir será apresentada uma linha do tempo expondo a evolução das políticas públicas implementadas no Brasil, nas décadas recentes, com vistas ao enfrentamento da questão.

XII.2 Evolução das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher

A despeito da gravidade do problema, a percepção da violência doméstica e familiar contra mulheres como problema social a ser enfrentado pelo poder público é relativamente recente. Esse reconhecimento foi gradualmente conquistado a partir da década de 1970, pela luta dos movimentos feministas.

O período que vai dos anos 1970 até a década de 1990 foi marcado pela luta dos movimentos sociais para colocar o problema da violência contra as mulheres na agenda governamental. Apenas na década de 1980 o Estado começou a assumir sua responsabilidade na formulação e na implementação de políticas públicas a fim de enfrentar a questão. Nessa década, em 1985, foi inaugurada em São Paulo a primeira Delegacia de Defesa da Mulher (DDM).

No final dos anos 80, o direito a relações familiares sem violência foi objeto de atenção da Assembleia Constituinte. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 226, parágrafo 8º, dispõe que o “Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”.

Também merece destaque a promulgação, por intermédio do Decreto 1.976/1996, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em junho de 1994. Ao assinar o documento, o Brasil se comprometeu a “adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência”.

Não obstante, na prática pouco se avançou no enfrentamento a esse tipo de violência até o final da década de 1990. Reflexo disso era a atuação do Poder Judiciário, que, tendo a Lei 9.099/1995 (Juizados Especiais Cíveis e Criminais) como parâmetro para julgamento da maior parte dos casos de violência doméstica contra mulheres, limitava a penalização de agressores condenados ao pagamento de cestas básicas e multas.

A primeira década dos anos 2000 encontrou um contexto político mais favorável, com uma representação feminina recorde no Congresso Nacional e a criação da Secretaria de Políticas para Mulheres, com status de ministério. Esse período foi marcado por um esforço de institucionalização das políticas de enfrentamento à violência contra mulheres, em especial à violência doméstica e familiar.

Esse processo culminou com a aprovação, pelo Congresso Nacional, de uma lei específica para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, por recomendação do Comitê Cedaw da ONU e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH/OEA), após a condenação do Brasil no caso Maria da Penha. A Lei 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, definiu as diretrizes para a implantação de políticas públicas para o enfrentamento da violência, com a previsão da articulação de ações da União, estados e municípios, em diversas áreas de atuação, como justiça, segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação.

A partir dessa lei, os crimes deveriam ser julgados nos Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, ou, enquanto eles não existissem, nas Varas Criminais. Entre outras conquistas importantes, vale citar: a categorização dos tipos

de violência doméstica; a proibição da aplicação de penas pecuniárias aos agressores; e a determinação de encaminhamento das mulheres em situação de violência, assim como dos seus dependentes, a programas e serviços de proteção e de assistência social.

A lei preconizava, ainda, a instalação de serviços especializados, com *expertise* no tema violência contra mulheres e voltados exclusivamente ao atendimento de mulheres, como: Centros de Atendimento à Mulher; Casas-Abrigo; Casas de Acolhimento Provisório; Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs); núcleos especializados nos Ministérios Públicos e nas Defensorias Públicas; serviços de saúde voltados para o atendimento dos casos de violência sexual e doméstica; e Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

No que tange à produção de dados, a Lei Maria da Penha previa a criação de um Sistema Nacional de Dados e Estatísticas sobre a Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Outra iniciativa voltada para o levantamento de dados sobre o problema está prevista na Lei 10.778/2003, que determina a notificação compulsória dos casos de violência contra a mulher na saúde.

No âmbito do Poder Executivo, a SPM instituiu, em 2007, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (PNEVM), com o objetivo de enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma perspectiva de gênero e de uma visão integral do fenômeno. Com uma lógica de intervenção coerente com a Lei Maria da Penha, a PNEVM amplia o foco para incluir, além da violência doméstica e familiar, outros tipos de violência contra mulheres, como assédios moral e sexual, tráfico e exploração sexual e violência institucional, cometida por agentes do Estado.

A política estabelece conceitos, princípios, diretrizes e ações para o enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres, conforme normas e instrumentos internacionais de direitos humanos e a legislação nacional. Segundo a política, o enfrentamento do problema não se limita à questão do combate, mas contempla, também, as dimensões da prevenção, assistência e garantia de direitos das mulheres, que compõem seus eixos estruturantes.

Nesse sentido, o enfrentamento da violência de gênero deve se dar mediante a ação coordenada entre diferentes setores, dos vários níveis de governo e das três esferas de Poder, com o apoio e monitoramento da sociedade civil, por meio de uma abordagem multidisciplinar, envolvendo iniciativas coerentes e complementares em praticamente todo o espectro de atuação do Estado, como educação, cultura, saúde, assistência social, segurança pública, justiça etc.

Como forma de consolidar a PNEVM, a SPM lançou, em agosto de 2007, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, um acordo federativo firmado entre União, estados, Distrito Federal e municípios, para o planejamento e integração das ações intersetoriais, com o objetivo de enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres.

O pacto detalha as ações e metas a serem implementadas pela Política Nacional, assim como a gestão do processo de enfrentamento à violência contra as mulheres no âmbito do Governo Federal, dos estados e dos municípios. Enquanto a Política Nacional apresenta princípios, diretrizes e objetivos específicos para o enfrentamento à violência, o Pacto define metas, articuladas a outros programas ministeriais, constantes do PPA 2012-2015, pactuadas por meio de Acordos de Cooperação Técnica por cada Estado e respectivos Municípios polos.

A proposta consistia em organizar as ações de enfrentamento à violência contra as mulheres com base em quatro eixos/áreas estruturantes: a) implementação da Lei Maria da Penha e fortalecimento dos serviços especializados de atendimento; b) proteção dos direitos sexuais e reprodutivos e implementação do plano integrado de enfrentamento da feminização da Aids; c) combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; e d) promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão.

Entre as estratégias de ação levadas a cabo para implantação da Política, a União, por intermédio de convênios, repassava recursos de seu orçamento a estados, municípios ou entidades não governamentais, com vistas a fomentar a construção, a implantação e o funcionamento dos mais diversos serviços especializados. Os recursos serviam tanto para financiar obras de construção ou manutenção das edificações que abrigariam os serviços, como para capacitar os agentes envolvidos no atendimento a mulheres em situação de violência.

O período referente aos anos 2010 foi marcado por iniciativas de avaliação e tentativas de aprimoramento dessas políticas. Nesse ano, a Secretaria de Política para Mulheres elaborou uma coletânea intitulada "Enfrentando a Violência contra as Mulheres", que apresentava, em sete volumes, os conceitos, a linha política, os dados e as estratégias desenvolvidas para a implementação de políticas públicas para o enfrentamento da violência contra a mulher e reunia os principais avanços relativos à temática no período de 2003 a 2010.

O volume relativo ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres traz os objetivos, as metas, o modelo de gestão e as instâncias de implementação e apresenta um balanço das principais ações desenvolvidas pelo Governo Federal e das metas alcançadas entre 2007 e 2010.

Não foi identificado documento similar que apresentasse resultados mais recentes sobre o cumprimento de metas do Pacto.

Em 2011, o Pacto foi atualizado e passou a prever os seguintes eixos estruturantes: 1) garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha; 2) ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência; 3) garantia da segurança cidadã e acesso à Justiça; 4) garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; e 5) garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos.

Como consequência de sua atualização, foi lançado o Programa Mulher: Viver sem Violência, em 30 de agosto de 2013, mediante o Decreto 8.086. O programa tinha por objetivo integrar e ampliar os serviços públicos voltados às mulheres em situação de violência, mediante a articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça, da segurança pública, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira.

As transferências voluntárias de recursos foram substituídas pela aplicação direta de recursos na construção de Casas da Mulher Brasileira, que integram, no mesmo espaço, diferentes serviços especializados, desde aqueles destinados ao acolhimento e triagem da mulher em situação de violência, passando por aqueles destinados a oferecer apoio psicossocial e promover a autonomia econômica, até delegacias, juizados, unidades especializadas do Ministério Público e da Defensoria Pública, espaço de cuidado para crianças, alojamento e serviço de transporte.

Chama a atenção, nesse período, o aumento dos recursos previstos para aplicação nas políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres. Enquanto, em 2008, a Lei Orçamentária Anual previa a destinação de

pouco mais de R\$ 42 milhões a políticas de enfrentamento à violência contra mulheres, esse montante passou a mais de R\$ 152 milhões em 2015.

Contudo, a partir desse ano, mudanças no cenário político passaram a influenciar de forma significativa a atuação do Poder Executivo Federal no enfrentamento à violência contra as mulheres. A Secretaria de Políticas para Mulheres perdeu o status de Ministério e foi incorporada, nos anos seguintes, a diferentes pastas, como Justiça e Direitos Humanos.

Em 2018, o Decreto 9.586 previu a criação do Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica (PNaViD), um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos que deveria nortear a estratégia de combate à violência doméstica a ser implementada pelos três níveis de governo, de forma integrada e coordenada, visando à preservação da vida e à incolumidade física das pessoas, à manutenção da ordem pública, à prevenção e ao enfrentamento da violência doméstica e ao apoio às mulheres vitimadas.

O PNaViD deveria se integrar às políticas em curso, com vistas à promoção de um ambiente sem discriminação e seguro para todos, por meio de: i) criação de estruturas de apoio e de atendimento; ii) coordenação da recuperação dos agressores; iii) qualificação dos profissionais que lidam com violência doméstica contra a mulher; iv) engajamento da sociedade; e v) transparência e publicidade de boas práticas. Apesar disso, o Decreto 9.586/2018 não chegou a ser regulamentado, como previa o art. 11, e, embora o Decreto nunca tenha sido revogado, não chegou a se traduzir em ações concretas em benefício das mulheres.

Com a edição do Decreto 10.112/2019, o Programa Mulher Viver sem Violência foi substituído pelo Programa Mulher Segura e Protegida. Entre as principais alterações trazidas

pelo novo programa, cabe frisar a previsão de que a construção de unidades da Casa da Mulher Brasileira deixaria de ser realizada diretamente pela União e voltaria a ser feita pelos entes subnacionais, com recursos transferidos pela União, no âmbito de convênios e contratos de repasse. Outra alteração relevante é a previsão de dois novos modelos de edificação, além do modelo anteriormente destinado a capitais.

Nesse novo contexto, o Ministério da Justiça e da Segurança Pública ganhou relevo no enfrentamento à violência contra as mulheres. Com efeito, a redução e a prevenção da violência contra a mulher, em todas as suas formas, foram incluídas entre os objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Lei 13.675/2018) e do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Decreto 9.630/2018).

No âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública, ligada ao MJSP, a Portaria 41/2020 instituiu o Projeto de Prevenção da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (ProMulher), cujo objetivo era implementar, até 2022, ações no âmbito da segurança pública, nos níveis de prevenção primária, secundária e terciária, para contribuir com a redução dos índices de violência doméstica e familiar contra a mulher.

As ações do ProMulher incluíam a elaboração do Protocolo Nacional de Investigação e Perícias nos Crimes de Femicídio, instituído pela Portaria-MJSP 340/2020; cursos sobre Atendimento à Mulher Vítima de Violência, Enfrentamento ao Assédio contra Mulheres e o Protocolo Nacional de Investigação e Perícias nos Crimes de Femicídio; e elaboração de Normas Técnicas de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres, visando à uniformização das estruturas e procedimentos das DEAMs em todo o território nacional.

O Poder Judiciário também passou a desempenhar papel mais ativo na formulação das políticas de prevenção à violência contra mulheres, principalmente pela atuação do CNJ e do CNMP. Algumas ações estão descritas no tópico que trata das políticas, planos e programas para mulheres.

Em dezembro de 2020, por meio do Decreto 10.568/2020, o Governo Federal instituiu um Comitê Intersetorial para elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio (PNEF). O Plano, formalizado no Decreto 10.906, de dezembro de 2021, teve vigência até dezembro de 2023 (art. 18), e foi revogado pelo Decreto 11.640/2023, que instituiu o Pacto Nacional de Prevenção aos Femicídios (PNPF), conforme visto no item VI.2.5.

Em 2019, iniciativas do Poder Executivo Federal passaram a flexibilizar as condições para acesso do cidadão comum a armas de fogo, o que parecia caminhar na contramão das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, tendo em vista que a ampliação do porte e posse de armas de fogo, conforme apontam especialistas em violência doméstica e familiar, pode aumentar os riscos para as mulheres e impactar os índices de femicídio. De fato, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, no Anuário Brasileiro de Segurança Pública – 2022, afirma que:

Diferentes estudos já demonstraram que a existência de arma de fogo na residência aumenta o risco de a mulher em situação de violência doméstica ser morta por seu parceiro (Campbell et al, 200712; Fleury-Steiner, Miller, Carcirieri, 201713), e um estudo conduzido por Sorenson and Wiebe (200414) nos EUA mostrou que, nas residências de mulheres que sofriam violência doméstica recorrentemente, a existência de arma de fogo era 20% superior à média, o que amplia significativamente o risco de essa mulher ser morta. Este achado nos alerta para o risco de crescimento dos femicídios com as mudanças promovidas

pelo Governo Federal na legislação de controle de armas, cada vez mais permissiva, e que resultou na ampliação drástica do número de civis armados.

Na mesma linha, o Atlas da Violência de 2021, produzido pelo Ipea, informa que 37,5% dos homicídios de mulheres nas residências são cometidos com armas de fogo, e que, diante disso:

causam preocupação as mudanças recentes na legislação de controle de armas, como os mais de 30 decretos e atos normativos presidenciais publicados desde janeiro de 2019. Com diretrizes que visam flexibilizar as regras para a posse de armas, a ampliação do limite de compras de arma para cidadãos e categorias profissionais, o aumento da quantidade de recargas de cartucho de calibre restrito, a possibilidade de produção de munição caseira, dentre outras mudanças, o número de licenças e de armas de fogo vem crescendo significativamente (FBSP, 2020), o que pode agravar o cenário de violência doméstica posto que pode disponibilizar instrumentos ainda mais letais a agressores. (Fonte: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5141-atlasdaviolencia2021completo.pdf>)

Por fim, o relatório: O papel da arma de fogo na violência contra a mulher, produzido pelo Instituto Sou da Paz, informa que a arma de fogo foi o principal instrumento empregado nos assassinatos de mulheres no Brasil entre 2012 e 2019, e conclui que, possuir armas de fogo em casa constitui um fator de risco para as mulheres, considerando tanto violências psicológicas e sexuais quanto violências físicas e letais.

Esse aspecto, em particular, ilustra a importância do alinhamento entre as diversas ações estatais para que se promova, em conjunto, o alcance dos resultados almejados pelas políticas para mulheres. Assim, revela a fragilidade da estratégia de implementação

da perspectiva de gênero na agenda governamental e a precária coordenação e articulação dos órgãos setoriais pelo órgão de políticas de gênero com vistas a alinhar e garantir consistência às políticas públicas para mulheres e meninas.

Em 8 de março de 2023, o Governo Federal anunciou a retomada e ampliação do Mulher Viver sem Violência, por meio do Decreto 11.431/2023. O Decreto também revoga os normativos que disciplinavam o Programa Mulher Segura e Protegida (Decretos 8.086/2013 e 10.112/2019).

Outro problema identificado ao longo deste trabalho diz respeito às deficiências na gestão dos dados produzidos pela rede de atenção à mulher em situação de violência. Várias são as iniciativas que geram bancos de dados e informações sobre a violência contra a mulher e seu enfrentamento. No Apêndice I, listamos várias fontes de informação, desde grandes bancos de dados primários, até publicações que analisam esses dados e pesquisas sobre o tema a partir da coleta de dados primários.

Diversas iniciativas públicas de distintos órgãos geram dados e informações necessários à condução das políticas por cada agência, mas, também, potencialmente relevantes para os demais integrantes da rede. A produção, a disponibilização, a análise e o uso de informações padronizadas, tempestivas e confiáveis qualificam o processo de tomada de decisão no âmbito dessas iniciativas e são essenciais ao aprimoramento constante das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher.

Contudo, o atual cenário de produção, sistematização e análise das informações ainda apresenta muitas deficiências, oferecendo dificuldades à produção de diagnósticos sobre a prevalência da violência contra a mulher e comprometendo a execução, monitoramento, avaliação e readequação das

políticas públicas voltadas à prevenção e ao enfrentamento do problema. A primeira barreira nesse sentido, discutida anteriormente, é a subnotificação. Além disso, o isolamento dos dados nas agências geradoras, a falta de padronização dos registros e os protocolos de atendimento desintegrados impedem a difusão e uso das informações por todos os integrantes da rede.

A fim de enfrentar esse problema, a Lei Maria da Penha prevê, desde sua edição, em agosto de 2006, a sistematização e unificação de dados sobre a violência contra a mulher (art. 8º, *caput*, inciso I). Entretanto, passados mais de 16 anos, a dispersão e a falta de padronização de dados persistem.

Esse aspecto foi constatado em auditoria conduzida pelo TCU entre abril e dezembro de 2011 (TC 012.099/2011-2), que pontuou:

Apesar do disposto na Lei Maria da Penha e nos tratados e convenções internacionais, a produção de dados e pesquisas sobre a violência doméstica e familiar no Brasil está longe de ser considerada ideal. Os dados são insuficientes e discrepantes, pois não há método padronizado para a sua coleta e análise, ficando a cargo de cada órgão da Rede a definição de quais informações coletar e o local de armazenamento delas. Essa situação dificulta, inclusive, a consolidação e o cruzamento das informações pelo gestor nacional da política.

A afirmação tem respaldo em diversas evidências colhidas durante a fiscalização e reportadas no relatório (itens 114 a 139), resultando na seguinte recomendação à SEPM, no âmbito do Acórdão 403/2013-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Aroldo Cedraz:

9.1.5. institua uma base nacional comum e unificada de dados sobre a violência doméstica e familiar, de modo a sistematizar e integrar as informações produzidas pelos órgãos que prestam atendimento psicossocial, policial

e judicial, assim como pelas promotorias de justiça, que permita o acompanhamento dos casos desde o momento de registro da ocorrência até o cumprimento da decisão judicial (seção 3.6 do Relatório); (<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-1264048>)

O acórdão determinou que a SPM encaminhasse ao TCU plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações, identificação dos responsáveis e justificativas sobre as medidas não acolhidas. Em processo de monitoramento instaurado para verificar o atendimento às deliberações do Acórdão 403/2013-TCU-Plenário (TC 023.932/2015-5), a recomendação do item 9.1.5 foi considerada parcialmente atendida, visto que, embora estivesse em discussão a construção do Sistema Nacional de Dados sobre Violência contra as Mulheres, a SEPM ainda não havia implementado uma base de dados nacional, nos moldes recomendados pelo Tribunal.

Uma iniciativa que trata especificamente da produção de dados é o Portal Digital, ou Rede Digital Nacional de Proteção e Defesa da Mulher, que inicialmente constava das ações do ProMulher, sob tutela do MJSP (Portaria-Senasp 41/2020). O Portal Digital foi concebido com o objetivo geral de integrar todos os órgãos federais, distritais, estaduais e municipais que compõem a rede de atendimento, proteção e defesa da mulher em uma central de serviços, com a finalidade primordial de registrar os casos de violência contra a mulher e realizar os devidos encaminhamentos, registrando-os no Portal, de modo a permitir o monitoramento dos casos e a avaliação dos protocolos de atendimento, com vistas ao aperfeiçoamento das respostas às demandas. Para implementação e funcionamento, o Portal depende de estreita colaboração entre diversos entes federais e de agências subnacionais. Dada sua natureza, a governança escapa à administração

exclusiva de apenas um órgão no âmbito federal. Conforme sua concepção original, está prevista a criação de comitê gestor encarregado da supervisão e direção estratégica.

Vale lembrar o art. 8º da Lei Maria da Penha, que, entre outras diretrizes, prevê a sistematização e unificação nacional de dados. Com vistas a atender esse dispositivo, a Lei 14.232/2021 instituiu a Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres (Pnainfo), com a finalidade de reunir, organizar, sistematizar e disponibilizar dados e informações atinentes a todos os tipos de violência contra a mulher. Para o alcance de seus objetivos, a lei prevê a criação, em meio eletrônico, do Registro Unificado de Dados e Informações sobre a Violência contra as Mulheres, que deverá conter informações e dados sobre os registros administrativos referentes ao tema, os serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência e as políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher (art. 4º). A lei, de outubro de 2021, remete à necessidade de regulamentação, ainda não publicada, para definição do órgão responsável pela instalação do sistema eletrônico que hospedará o Registro Unificado.

Em dezembro de 2022, o Governo Federal instituiu, por meio da Portaria-MMFDH 2.506/2022, o Sistema Nacional de Atendimento à Mulher em Situação de Violência – Sistema ELA, plataforma virtual interativa destinada ao registro dos atendimentos e encaminhamentos realizados no âmbito dos serviços da rede de atendimento às mulheres em situação de violência. Segundo a portaria, o sistema pretende criar uma base de dados capaz de gerar estatísticas que permitam monitorar e avaliar as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres. O Sistema Ela integra o Sistema Nacional de Direitos Humanos e

atenderá, principalmente, as unidades de equipamentos públicos implementadas e mantidas com o apoio técnico e financeiro do MMFDH, podendo ser utilizado por outros órgãos e entidades, públicos ou privados, que ofereçam serviços da Rede de Atendimento à Violência Contra a Mulher.

Notícia divulgada no portal do Governo Federal em 27 de dezembro de 2022 dá conta de que o sistema já estaria em uso na Casa da Mulher Brasileira em Boa Vista/RR e nos Centros de Referência e Atendimento à Mulher em outras unidades da federação (<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2022/12/sistema-nacional-cria-base-de-dados-sobre-atendimento-a-mulheres-em-situacao-de-violencia>).

Outra problemática importante diz respeito ao assédio, um dos tipos de violência contra as mulheres. Segundo dados do Tribunal Superior do Trabalho (TST) de 2024, houve aumento de 44,8% no número de processos julgados na justiça sobre assédio sexual entre 2021 e 2023. Nesse período, a justiça recebeu mais de 360 mil novas ações envolvendo assédio no ambiente de trabalho). Ademais, verifica-se que as universidades figuram entre os principais ambientes de ocorrência de assédio (KPMG, 2023).

Nesse contexto, sob a relatoria do ministro Aroldo Cedraz, o TCU realizou auditoria operacional com o objetivo de avaliar a existência e eventuais resultados de sistemas e práticas de prevenção e combate ao assédio em universidades federais, considerando normas e boas práticas de referência (TC 007.263/2024-4). Em 27 de janeiro de 2025, a fiscalização se encontra pendente de apreciação.

O quadro descrito neste tópico revela a prevalência da violência contra a mulher no país e a fragilidade da estratégia de implementação da perspectiva de gênero

na agenda governamental, especialmente no que diz respeito ao enfrentamento da violência de gênero.

Com efeito, o relatório Visível e Invisível – A Vitimização de Mulheres no Brasil, divulgado em março de 2023 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, revela o crescimento de todas as formas de violência sofridas pelas brasileiras no último ano, indicando a fragilidade da estratégia de implementação da perspectiva de gênero na agenda governamental, especialmente no que se refere ao enfrentamento da violência contra a mulher, considerando que 28,9% das brasileiras relataram ter sofrido algum tipo de violência no último ano, contra 24,4% na pesquisa publicada em 2021.

Outros dados indicam que as brasileiras vítimas de violência se sentem desamparadas pelo Estado. Das mulheres que sofreram algum tipo de violência ou agressão, apenas 20,5% denunciaram o episódio mais grave à polícia e somente 1,6% contactou o Ligue 180. Das razões apontadas para não denunciar, 21,3% relataram não acreditar que a polícia pudesse oferecer solução.

Além disso, é inegável a deficiência da gestão de dados relativos à violência contra a mulher, refletida na dificuldade de acesso a dados, registros, informações e protocolos em uma perspectiva que inclua todos os estados do Brasil e o DF, prejudicando a análise estruturada do problema e comprometendo a formulação, a execução, o monitoramento, a avaliação e a readequação das políticas públicas voltadas à prevenção e seu enfrentamento. Tudo isso apesar da legislação que determina a adoção de providências para sistematizar e unificar os dados relativos ao enfrentamento da violência contra a mulher.

XIII.

INTERSECCIONALIDADE

Em relação às questões de gênero, é importante salientar a interseccionalidade, que consiste na interação de identidades sociais que definem a pessoa. Nesse contexto, é importante registrar que, dentro do grupo mulheres, encontram-se inúmeros subgrupos, como mulheres negras, mulheres com deficiência, mulheres integrantes de povos originários etc. Muitos desses subgrupos são invisibilizados e não são devidamente atendidos pelo poder público.

Ao se dar um caráter de universalidade (ainda que dentro do grupo mulheres) às políticas públicas, ocorre uma possível redução da efetividade dessas políticas, tendo em vista que as necessidades de um subgrupo podem divergir de outro subgrupo.

O Poder Público deve buscar a identificação desses subgrupos, a fim de que o desenho das políticas públicas seja capaz de atender as mulheres em situação de maior vulnerabilidade. Desse modo, é essencial que esses grupos tenham suas informações coletadas e analisadas.



XIV.

TRANSVERSALIDADE E INTERSETORIALIDADE

Como relata a instrução, as questões de gênero mostram-se, normalmente, transversais. Não obstante, é necessário registrar o conceito de transversalidade. Conforme Marcondes, 2019:

Por transversalidade de gênero na política pública, compreendemos um processo específico de estruturação das políticas de igualdade de gênero, no qual perspectivas feministas são incorporadas ao enquadramento de políticas, para construir problemas públicos e definir o curso da ação estatal (GUZMÁN, 2001; FARAH, 2004; BACCHI, 2005; BANDEIRA, 2005; WALBY, 2005; VERLOO e LOMBARDO, 2007; MONTAÑO, 2010). A transversalidade materializa-se no desenvolvimento de condições institucionais que propiciem a aderência de políticas públicas às agendas políticas feministas. (MARCONDES, Mariana Mazzini. Transversalidade de gênero em políticas de cuidado: uma análise comparada das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda, 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/a80201dd-f1c6-4271-9bc3-f751819aa781/content>)

A mesma autora destaca a importância de entender o conceito de intersectorialidade, que corresponde a:

uma integração não-hierárquica de diversos setores, principalmente governamentais, que se colocam de acordo para trabalharem juntos, visando à solução de problemas sociais complexos. É possível argumentar, em face dessa definição, que a transversalidade pode implicar a adoção de arranjos intersectoriais, mas que não necessariamente a ação intersectorial é também transversal. A adoção de uma política que busque integrar áreas de saúde e educação, por exemplo, não é transversal, necessariamente, mas pode ser intersectorial. (MARCONDES, 2019)

Esses conceitos se mostram especialmente importantes, considerando que a complexidade das questões de gênero exige atuação do poder público tanto transversal quanto intersetorial, tornando essencial a existência de uma estrutura de governança adequada não só entre Ministérios, mas entre diversos órgãos que atuam na área.

XV. CONCLUSÃO

Ficou demonstrado, ao longo deste trabalho, que os direitos das mulheres no Brasil estão firmados em amplo arcabouço legal, incluindo diversas convenções internacionais ratificadas pelo país, além de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. Apesar de avanços consistentes nas décadas seguintes à promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os últimos anos trouxeram retrocesso em termos de institucionalização das políticas públicas para as mulheres, com impacto negativo no reconhecimento e usufruto de direitos. Esse processo foi agravado pela pandemia de Covid 19, que impactou mais fortemente as mulheres, especialmente as mulheres negras. A criação do Ministério das Mulheres sinaliza maior priorização da agenda das mulheres no âmbito do Governo Federal. Nesse cenário, o Tribunal de Contas da União tem um papel importante no acompanhamento e aprimoramento das políticas públicas.

Para dar efetividade aos direitos das mulheres e buscar a equidade de gênero, é necessário incorporar a perspectiva de gênero nos diversos setores governamentais, a fim de implementar políticas públicas transversais, que percorrem praticamente todos os setores de atuação do Estado. O sucesso dessas políticas depende, portanto, da definição de uma estrutura de governança capaz de promover a coordenação e a articulação intersetoriais, além do compartilhamento de dados e informações.

Nesse contexto, tem fundamental importância a institucionalização de um organismo central de políticas para mulheres capaz de articular um número significativo e heterogêneo de órgãos em torno da agenda feminina, com o acompanhamento da sociedade. Atualmente, essa estrutura é representada pelo Ministério das Mulheres.

Diversas iniciativas são conduzidas pela Pasta das Mulheres. Porém, iniciativas de outros órgãos também contribuem para assegurar os direitos das mulheres. O relatório procura dar um panorama dessas iniciativas para que se compreenda a complexidade da estrutura de governança

necessária para viabilizar as políticas públicas para mulheres.

Por fim, mostra-se essencial que sejam criados mecanismos institucionalizados de coleta de dados que permitam ao Poder Público identificar os inúmeros subgrupos existentes no grupo mulheres, em razão da interseccionalidade, e, ainda, que haja uma adequada estrutura de governança, entre órgãos e entidades do Governo Federal e em todos os níveis, que atenda a complexidade das questões referentes a gênero.

APÊNDICE I

TRABALHOS ANTERIORES

Trabalhos do TCU

TC 003.613/2015-1 (Política Nacional de Assistência Integral à Saúde da Mulher)

Trata de Solicitação do Congresso Nacional, mediante o Ofício SF 80/2015, de 24 de fevereiro de 2015, por meio do qual o presidente do Senado Federal encaminha o Relatório Final 3/2014, da Comissão de Assuntos Sociais, relativo à Avaliação da Política Nacional de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PNAISM), publicado no Diário do Senado Federal 202 em 11 de dezembro de 2014, tendo em vista as recomendações ao TCU constantes do referido Relatório. O documento requer do TCU a adoção das seguintes ações:

- a. analisar a qualidade do exame de mamografia realizado no SUS;
 - b. avaliar os motivos da baixa cobertura do exame de mamografia na população-alvo;
 - c. indagar ao Ministério da Saúde quais são os motivos do aumento da taxa de mortalidade por câncer de mama;
 - d. realizar auditorias nos serviços de anatomia patológica credenciados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) para avaliar se existem condições estruturais para atender adequadamente à demanda de exames de Papanicolau realizados no SUS;
 - e. avaliar se a rede de atendimento credenciada pelo SUS tem condições de atender plenamente às determinações da Lei 12.732/2012;
 - f. analisar se estão sendo cumpridas as disposições da Lei 12.732/2012;
-

g. verificar se estão sendo adotadas medidas que melhorem a alimentação dos bancos de dados sobre tratamento oncológico;

h. verificar as medidas em curso para melhorar a rede de assistência oncológica e aumentar o número de especialistas disponíveis no SUS.

Em resposta, por meio do Acórdão 2149/2015-TCU-Plenário (min. Relator Bruno Dantas), o Tribunal aceitou a necessidade de:

i. analisar a qualidade do exame de mamografia realizado no SUS: o TCU, em trabalhos anteriores, não teria identificado elementos capazes de levantar problemas diretamente relacionados à qualidade dos exames. Um fator relacionado à qualidade seria o diagnóstico tardio, o que poderia ser evitado a partir de ações voltadas ao diagnóstico precoce da doença, à confirmação diagnóstica e ao tratamento especializado do câncer de mama. Sem prejuízo, o assunto deve continuar a ser acompanhado pelo TCU, e objeto dos monitoramentos dos Acórdãos 247/2010-TCU-Plenário e 1953/2012-TCU-Plenário. O inteiro teor dos referidos Acórdãos e os Relatórios e Votos anteriores devem ser encaminhados aos solicitantes;

j. avaliar os motivos da baixa cobertura do exame de mamografia na população-alvo: o Ministério da Saúde tem avançado no sentido de ampliar a oferta de serviços de diagnóstico para o Câncer de Mama, embora o processo de implementação dessas medidas possa variar em função da complexidade e do tempo necessário para efetivá-las. O TCU continuará a acompanhar a adoção de melhorias que contribuam para o aumento da cobertura dos exames de mamografia, conforme deliberações dos Acórdãos 247/2010-TCU-Plenário e 1953/2012-TCU-Plenário;

k. indagar ao Ministério da Saúde quais são os motivos do aumento da taxa de mortalidade por câncer de mama: O Ministério da Saúde, em pronunciamento oficial a esta Corte de Contas, relacionou os principais fatores de risco do câncer de mama, que são: idade, menarca precoce, menopausa tardia, primeira gravidez após os 30 anos, nuliparidade, exposição à radiação, terapia de reposição hormonal, obesidade, ingestão regular de álcool, sedentarismo e histórico familiar. De acordo com o Ministério, o processo de urbanização da população também tem contribuído para aumentar a incidência da enfermidade e o diagnóstico em estágios avançados (III e IV) é o fator responsável pela alta mortalidade relacionada à doença;

l. realizar auditorias nos serviços de anatomia patológica credenciados pelo SUS, para avaliar se existem condições estruturais para atender adequadamente à demanda de exames de Papanicolau realizados no SUS: após investigação, a unidade técnica responsável deste Tribunal constatou que os serviços de anatomia patológica credenciados pelo SUS não apresentavam, no ano de 2011, condições estruturais para atender adequadamente à demanda de exames de Papanicolau realizados no sistema público de saúde, quando adotados os indicadores de qualidade definidos posteriormente à coleta dos dados: Portaria GM/MS 3.388/2013 e Manual de Gestão da Qualidade para Laboratório de Citopatologia do INCA/MS. Entretanto, ficou registrado que, de posse dos indicadores de qualidade dos laboratórios que realizavam os exames citopatológicos de colo de útero para o SUS, coletados em auditoria coordenada pelo Denasus em 2011, o Ministério da Saúde redefiniu a Qualificação Nacional em Citopatologia na prevenção do câncer do colo do útero (Qualicito) e criou os Serviços de Referência para Diagnóstico e Tratamento

de Lesões Precursoras do Câncer de Colo do Útero (SRC). Essas iniciativas, em tese, são hábeis a propiciar o desenvolvimento de condições estruturais para o atendimento adequado da demanda de exames de Papanicolau realizados no sistema público de saúde, porém, em razão de não haver, até o momento, dados atualizados disponíveis, não é possível avaliar o grau de melhoria da qualidade do exame cervico-vaginal realizado no SUS desde a implantação do Qualicito e do SRC;

m. avaliar se a rede de atendimento credenciada pelo SUS tem condições de acatar plenamente as determinações da Lei 12.732/2012: observa-se que os problemas identificados na auditoria, relacionados à baixa capacidade da rede, devem ser minimizados à medida que ações de expansão dos serviços de oncologia no SUS, o aumento do número de procedimentos, a inclusão de novas diretrizes e medicamentos para o tratamento do câncer, entre outras medidas adotadas após a deliberação, venham a ser implementadas. Tal processo de implementação pode variar, em função da complexidade e do tempo necessário para que sejam efetivadas. O TCU continuará a monitorar a efetiva adoção das melhorias recomendadas nos Acórdãos 2843/2011-TCU-Plenário e 2577/2014-TCU-Plenário;

n. analisar se estão sendo cumpridas as disposições da Lei 12.732/2012: observa-se que estão em implementação medidas para dar pleno cumprimento às disposições da Lei dos 60 Dias. O processo de implementação dessas medidas pode variar em função da complexidade e do tempo necessário para efetivá-las. No entanto, conforme deliberado por esse Tribunal no Acórdão 2577/2014-TCU-Plenário, deve ser dada continuidade ao monitoramento do assunto, ainda não iniciado, considerando a referida deliberação ser recente: foi apreciada no final de 2014;

o. verificar se estão em curso medidas para melhorar a alimentação dos bancos de dados sobre tratamento oncológico: estão em andamento medidas, por parte do Datasus, a fim de consolidar a implementação do Sistema de Informação do Câncer do Colo do Útero (Siscolo) e do Sistema de Informação do Câncer de Mama (Sismama). Os dois sistemas fazem parte do Sistema de Informação do Câncer (Siscan) e podem ser acessados em consulta pública por meio da ferramenta Tabnet do Sistema no Datasus (item 146 da instrução, 77-101 e 130-143); e

p. verificar as medidas em curso para melhorar a rede de assistência oncológica e aumentar o número de especialistas disponíveis no SUS: observa-se que o Ministério da Saúde vem implementando gradativamente medidas para melhorar a rede de assistência oncológica e aumentar o número de especialistas disponíveis no SUS. O assunto deve continuar a ser monitorado pelo TCU por meio dos Acórdãos 2843/2011-TCU-Plenário e 2577/2014-TCU-Plenário.

TC 012.099/2011-2 (enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres)

Em junho de 2012, foi concluída auditoria operacional nas ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres (TC 012.099/2011-2). A fiscalização teve o objetivo de apurar as ações de prevenção e estruturação de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica, bem como a interpretação e aplicação da Lei Maria da Penha pelos operadores do Direito.

Segundo pontua o trabalho, as ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar são amplas e envolvem iniciativas coercitivas, preventivas, de acolhimento/assistência às vítimas e que garantam os direitos das mulheres. Essas ações são intersetoriais, de

responsabilidade do Poder Judiciário e de diversos Ministérios e Secretarias das três esferas de governo. No âmbito federal, à época, o órgão responsável pela coordenação da política era a Secretaria de Política para as Mulheres, vinculada à Presidência da República.

A auditoria seguiu três linhas de investigação:

- a. se a rede de atendimento estava preparada para orientar e acolher as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar;
- b. quais eram as dificuldades enfrentadas pelas esferas policial e judicial (incluindo análise jurisprudencial da aplicação da Lei Maria da Penha pelos operadores do Direito); e
- c. quais seriam as oportunidades de aperfeiçoamento no que se refere às atividades de prevenção da violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Na fiscalização, foi abordada a estruturação dos Centros de Referência e das Casas Abrigo, que tinham atuação preponderante no acolhimento e no atendimento psicossocial das mulheres, além da abrangência dos serviços de responsabilização e reeducação do agressor e de campanhas de divulgação da Lei Maria da Penha e conscientização sobre violência de gênero. Também foram objeto de análise alguns aspectos relacionados ao aparelhamento e funcionamento das delegacias especializadas, bem como da qualificação das equipes. Na área de justiça, foi avaliado o estágio de criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher e das promotorias especializadas, levantando fatores que restringiam a atuação mais efetiva desses equipamentos.

No que concerne à estrutura e articulação da rede de atendimento, a fiscalização constatou: i) disponibilidade de centros de referência inferior ao idealizado, com estrutura precária de operação e atuação desarticulada com outros

serviços da rede; ii) casas-abrigo que não cumpriam plenamente a função social para a qual foram criadas; iii) falta de acesso da mulher a ações de aprendizagem e qualificação profissional; iv) iniciativas restritas na instalação de centros de educação e de reabilitação para agressores; v) insuficiência da abordagem de questões relativas à igualdade de gênero e violência familiar contra as mulheres nas instituições de ensino; e vi) fragilidade na sistemática de registro e uso dos dados relativos à violência doméstica.

Sobre a estrutura de atendimento em delegacias especializadas, verificou-se: i) serviço policial especializado presente em menos de 10% dos municípios e com horário de funcionamento restrito; ii) delegacias com estrutura física precária, inadequada e fora do padrão estabelecido em norma técnica; iii) carência de pessoal, ausência de protocolo de atendimento e profissionais com incompreensão ou visão distorcida sobre violência de gênero; e iv) dificuldade de cumprir prazo de envio das medidas protetivas e inquéritos policiais.

Acerca dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, constatou-se: a quase totalidade dos estados contava com, pelo menos, um juizado de violência doméstica e familiar instalado, em que pese o atendimento concentrado na capital e o fato de o atendimento civil e penal a muitas mulheres não ser ainda unificado; quantidade excessiva de processos e lotação insuficiente de juizes e servidores; demora no deferimento de medidas protetivas de urgência.

Por fim, no âmbito do Ministério Público: baixa institucionalização das promotorias especializadas/núcleos de gênero, o que restringe a atuação mais efetiva na fiscalização da rede e no apoio às mulheres.

O relatório de auditoria foi apreciado pelo Acórdão 298/2017-Plenário. Foram expedidas recomendações à SNPM, do MMFDH, e às Secretarias Nacional de Segurança Pública

e de Reforma do Judiciário, ambas do Ministério da Justiça.

A fiscalização foi monitorada em 2017, no âmbito do TC 023.932/2015-5, quando se constatou o atendimento a dez medidas fixadas no Acórdão 403/2012-P, o cumprimento parcial de quatro delas e o não cumprimento de uma medida assinalada (elaboração de plano de ação por parte da Secretaria de Reforma do Judiciário).

[TC 005.335/2018-3 \(preparação para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável - ODS 5\)](#)

Trata-se de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a preparação do Governo Federal brasileiro para implementar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 5) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), relacionando-os aos demais objetivos ligados ao alcance da igualdade de gênero e do empoderamento de mulheres e meninas.

A Agenda estabelece ações e mecanismos para enfrentar desafios atuais e futuros, e.g.: desigualdade global, crescimento da exposição de populações vulneráveis a desastres naturais; novos padrões migratórios humanos; desigualdade de gênero; consumo excessivo de energia e recursos naturais, que podem ampliar os efeitos de fenômenos naturais, como o aquecimento global.

Os objetivos e metas do ODS 5 apresentam características transversais que exigem o alinhamento das políticas públicas estatais para promover atuação conjunta a fim de alcançar os resultados pretendidos.

A fiscalização abordou a atuação da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres em sua função de órgão articulador da política para mulheres e meninas, seu papel de coordenação horizontal em relação aos demais órgãos setoriais do Governo Federal, bem como seu

papel na coordenação vertical em relação aos entes subnacionais.

Entre os achados, foram identificadas deficiências de coordenação e articulação horizontal entre os Ministérios/órgãos federais setoriais e órgãos de coordenação das políticas de gênero no sentido de alinhar e garantir consistência às políticas públicas para mulheres e meninas. Verificou-se deficiência similar também na articulação vertical, entre órgãos federais e entes subnacionais. A auditoria registrou estratégia insuficiente da SNPM para promover a conscientização pública dos responsáveis pelo ODS 5 e gerar estratégias de parcerias com múltiplas partes interessadas.

O relatório registra que a falta de transparência do processo orçamentário de políticas transversais com órgãos responsáveis por políticas setoriais impacta o resultado das ações sob responsabilidade de outros órgãos setoriais que atuam nesse setor.

O relatório de auditoria foi apreciado pelo Acórdão 298/2017-Plenário. Como consequência dos achados, foram feitas determinações e recomendações relacionadas a: i) desconexão das estruturas de articulação entre órgãos previstas no PNPM; ii) inexistência formal do regimento interno da Rede Brasil Mulher; iii) deficiência na estratégia de implementação da perspectiva de gênero na Agenda 2030; iv) limitação de capacidade da SNPM de fomentar a atuação dos organismos públicos de políticas para mulheres nos estados, Distrito Federal e municípios; v) carência de mecanismos destinados a monitorar, avaliar e relatar o progresso da implementação do ODS 5; entre outras medidas endereçadas à SNPM, Casa Civil, IBGE e outras entidades da administração federal.

Tendo em vista a alteração estrutural na área de política para mulheres no Governo Federal, optou-se por não seguir com as recomendações e determinações para conferir ao MMFDH o encargo de avaliar o trabalho

e as sugestões nele feitas para decidir aproveitá-lo no que considerar oportuno e pertinente (Acórdão 2766/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes).

TC 012.302/2021-0 (políticas de combate ao feminicídio)

No período de 8 de março de 2021 a 31 de março de 2021, a antiga SecexDefesa realizou produção de conhecimento sobre políticas de combate ao feminicídio patrocinadas ou coordenadas pelo Governo Federal, com o propósito de atualizar as informações em relação ao tema e melhor direcionar as ações do Tribunal no exercício do controle externo, conforme estabelece o art. 2º, inciso VII, da Portaria-TCU 85/2014.

Para o trabalho foi fixado o seguinte escopo:

- a. considerar as estruturas em nível ministerial dos últimos cinco anos (MP 768/2017 até a atualidade);
- b. identificar programas eventualmente existentes, suas definições e correlação com o combate ao feminicídio (contexto da política);
- c. identificar órgãos responsáveis e suas atribuições (governança da política);
- d. examinar os orçamentos empregados (últimos cinco anos);
- e. averiguar os resultados alcançados, indicadores utilizados (resultados da política).

O trabalho identificou a baixa execução dos recursos orçamentários destinados às ações de enfrentamento à violência contra a mulher, particularmente os recursos alocados no Programa 2016 – Políticas para as Mulheres: promoção da igualdade e enfrentamento da violência, do PPA 2016-2019, previsto no PPA 2016-2019, e nas ações a ação 218B – Políticas

de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, combinada com o projeto 14XS – Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres.

Além da baixa execução orçamentária do Programa 2016 de ações previstas na LOA 2020 incidentes sobre o mesmo objeto, constatou-se: i) a existência de duas políticas públicas conduzidas desde 2005 com foco no enfrentamento da violência contra a mulher, uma delas extinta em 2019; ii) a não identificação de relatórios de implementação de ambas no último quinquênio; iii) a iminência da conclusão de um novo Plano Nacional de Combate ao Feminicídio; iv) a identificação parcial de documentos úteis para situar a condução da política de enfrentamento à violência contra a mulher por parte do Governo Federal; e v) o crescimento do número de feminicídios.

A partir dessas constatações a SecexDefesa estabeleceu o seguinte plano de ação:

- a. auditoria com foco na etapa de implementação de política pública a incidir sobre o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, com emprego dos protocolos e recursos disponíveis no Referencial de Controle de Políticas Públicas;
- b. auditoria com foco na etapa de avaliação de política pública incidente sobre o Plano Nacional de Política para Mulheres e no Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres, com emprego dos protocolos e recursos disponíveis no Referencial de Controle de Políticas Públicas;

A proposta de auditoria relacionada no parágrafo acima, item 'a', foi apreciada pelo relator da lista de unidades jurisdicionadas que incluía o MMFDH, ministro Weder de Oliveira, que determinou, em despacho de 24 de maio de 2021 (TC 013.143/2021-2), a realização

de levantamento no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos com o objetivo de identificar as políticas públicas de combate à violência contra a mulher, a exemplo do Plano Nacional de Política para Mulheres e no Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres, com foco nas iniciativas destinadas a enfrentar o feminicídio. Em atendimento à determinação, foi autuado o processo TC 016.591/2021-6.

TC 016.591/2021-6 (políticas públicas de combate à violência contra a mulher)

No segundo semestre de 2021, o TCU realizou levantamento com vistas a identificar as políticas públicas de combate à violência contra a mulher, o modo como são articuladas e os desafios que enfrentam, com o objetivo de delimitar objetos e ações de controle nas áreas de maior risco e relevância para futura auditoria específica.

O trabalho apontou como objeto de controle a serem oportunamente fiscalizados:

- a. Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, por representar a iniciativa pública de maior abrangência no enfrentamento do problema e exigir medidas de articulação mais elaboradas;
- b. Programa Mulher Segura e Protegida, em razão da importância das Casas da Mulher Brasileira para as políticas de enfrentamento à violência e da baixa execução dos recursos disponibilizados à iniciativa;
- c. Portal Digital, por incluir, em seu plano de implementação, conjunto de ações que buscam integrar e padronizar os dados dos órgãos da rede de proteção e defesa da mulher em situação de violência em âmbito nacional, em proveito da eficiência das ações do encargo de cada um dos órgãos da rede.

TC 017.499/2021-6 (sistema integrado de atendimento às mulheres vítimas de violência/ Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180)

Trata de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada mediante Of. Pres. 35/21 – CMULHER, de 11 de junho de 2021, por meio do qual a deputada Federal Elcione Barbalho, Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados, encaminha a PFC 198/2018. A proposta, de autoria da deputada Federal Erika Kokay, requer do TCU a realização de ‘fiscalização da gestão do Sistema Integrado de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência/ Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, atualmente vinculada à Ouvidoria Nacional do Ministério dos Direitos Humanos’.

A realização da auditoria operacional junto à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH) do MMFDH, autorizada mediante Acórdão 2000/2021-TCU-Plenário, tinha por objetivo verificar a continuidade e adequação da prestação do serviço e da preparação dos seus atendentes da Central da Mulher – Ligue 180, tendo em vista a transferência da central para a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos do Ministério dos Direitos Humanos, em decorrência do Decreto 9.465, de 9 de agosto de 2018.

Além do atendimento aos requisitos de qualidade do serviço prestado (acessibilidade, publicidade, sigilo e propriedade do atendimento), a auditoria pretendeu verificar a disponibilidade de dados da Rede de Atendimento, para encaminhamento de demandas e obtenção de informações sobre as providências adotadas, e a existência de estratégia de continuidade do serviço, a fim de mantê-lo ativo durante transição contratual ou em situação de contingência.

A auditoria constatou que o serviço não sofreu interrupção sob o novo contrato. Além disso,

concluiu que a qualidade do atendimento é atestada pela avaliação do usuário e pela acessibilidade, na medida de sua gratuidade, facilidade de acesso e multiplicidade de canais de atendimento (telefone, chat, aplicativo dedicado, Whatsapp, Telegram, SMS, redes sociais, correspondência, e-mail, videochamada, escritório físico).

Por outro lado, a equipe considerou que a Rede de Atendimento, para a qual são endereçadas as denúncias recebidas, não está completamente mapeada, o que pode prejudicar o encaminhamento das denúncias às autoridades e a indicação, aos usuários, de serviços adequados à sua necessidade. Por fim, verificou baixa taxa de retorno dos órgãos da Rede de Atendimento acerca das providências adotadas (pouco mais de 25%), em razão da ausência de previsão legal nesse sentido. Como solução, a ONDH tem firmado acordos de cooperação com os integrantes da Rede para obter informações sobre as providências adotadas.

O trabalho resultou no Acórdão 1520/2022-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Weder de Oliveira, que recomendou à ONDH: 1) definir, no âmbito da contratação relativa ao Ligue 180, indicadores de serviço específicos, desvinculados dos atendimentos relativos ao Disque 100; 2) expandir o uso de termos de cooperação prevendo o retorno da Rede de Atendimento quanto às providências adotadas; 3) incluir, nos instrumentos de transferência de recursos e outros ajustes de cooperação do Ministério com a Rede de Atendimento, a previsão de que os parceiros retornem informações sobre as providências adotadas e atualizem tempestivamente os dados atualizados dos serviços disponibilizados; 4) aperfeiçoar os mecanismos utilizados para monitorar o andamento das manifestações no âmbito da Rede de Atendimento; e 5) conduzir teste de eficácia do plano de contingência do serviço.

Além disso o Acórdão 1520/2022-TCU-Plenário determinou a instauração de monitoramento

das recomendações à ONDH pela antiga SecexDefesa, o que foi realizado no âmbito do processo TC 012.684/2022-8. (<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2539977>)

De forma abrangente, o tema 'Enfrentamento à violência contra as mulheres' esteve presente nos seguintes trabalhos de fiscalização realizados por esta Corte: TC 005.335/2018-3, TC 012.099/2011-2, TC 023.932/2015-5, TC 017.499/2021-6, TC 016.591/2021-6, TC 012.525/2022-7 e TC 007.263/2024-4.

Trabalhos da Controladoria-Geral da União (CGU)

Relatório de Avaliação – Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres – Exercícios 2019 a 2021

Em dezembro de 2022, a Controladoria-Geral da União (CGU) concluiu trabalho com vistas à verificação dos riscos e lacunas existentes na ação de implementação e equipagem da Casa da Mulher Brasileira.

O órgão de controle destaca inicialmente a baixa execução do orçamento destinado à ação 14XS – Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres. Dos R\$ 101,75 milhões destinados à ação entre 2019 e 2021, somente R\$ 66,31 mil foram executados, de acordo com o Portal da Transparência. Como resultado da avaliação, foram apontados três achados.

O primeiro achado refere-se a lacunas na atuação da SNPM para articular os parceiros institucionais ofertantes de serviços na CMB. Uma falha identificada foi a assinatura do contrato de repasse com os entes federativos sem consulta prévia aos órgãos que efetivamente iriam ofertar os serviços especializados de atendimento à mulher sobre seu interesse e disponibilidade em participar do projeto. Além disso, conforme informado pela maioria dos entes subnacionais consultados, a SNPM não

promoveu ações de articulação entre os signatários do ACT ao longo das etapas de implementação das unidades da CMB avaliadas. Diante desse achado foram feitas as seguintes recomendações à SNPM:

- a. avaliar a conveniência e oportunidade de se alterar as Diretrizes Programáticas, de modo a incluir mecanismos que garantam o comprometimento dos parceiros institucionais com a Casa da Mulher Brasileira em momento anterior à assinatura do Contrato de Repasse.
- b. desenvolver ações, em âmbito nacional, estadual ou local, direcionadas ao incentivo e ao fomento da participação dos signatários do Acordo de Cooperação Técnica no processo de implementação da Casa da Mulher Brasileira, com ênfase na articulação de esforços, no compartilhamento de informações e no intercâmbio de experiências.

O segundo achado diz respeito à inexistência de critérios objetivos de priorização dos municípios e estados beneficiários de unidades da Casa da Mulher Brasileira. A CGU assinala que a ausência desses critérios pode ter como resultado a seleção de municípios menos necessitados dos serviços multidisciplinares ofertados pela CMB, em comparação com outros municípios preteridos na escolha. A adoção desses critérios torna-se ainda mais premente diante do cenário de crise fiscal observado no Brasil. Além disso, é preciso pontuar que, ao não se dispor de critérios objetivos, há o risco de que a escolha dos municípios seja desvirtuada e utilizada para fins eleitorais ou políticos.

Esse achado levou a uma recomendação à SNPM no sentido de estabelecer e observar critérios objetivos de priorização dos municípios a serem contemplados com recursos para implementação de unidades da Casa da Mulher Brasileira.

O último achado refere-se a atraso nas ações de implementação das unidades da Casa da Mulher Brasileira. As principais causas desse atraso, identificadas no trabalho, são multifatoriais e não são observadas uniformemente em todas as situações analisadas. Estão relacionadas a dificuldades de diversas origens enfrentadas pelos entes subnacionais, tais como questões de ordem fiscal ou burocrática, que impedem a transferência de recursos para entes inscritos no CAUC; de ordem técnica, que frustram a adaptação do projeto executivo padrão e/ou a elaboração do projeto de implantação, bem como dificuldades em se obter um terreno que atenda aos critérios exigidos pelas Diretrizes de Implementação da CMB. Ademais, houve casos pontuais de atrasos por parte da SNPM em disponibilizar a documentação relativa ao projeto executivo para o ente subnacional. Este último achado resultou em duas recomendações à SNPM:

- a. avaliar a conveniência e oportunidade de revisar as Diretrizes Programáticas, de modo a flexibilizar os critérios que restringem ou dificultam a escolha de terrenos nas áreas urbanas.
- b. verificar a viabilidade de fomentar um número maior de Casas da Mulher Brasileira na modalidade implantação, especialmente para os municípios que, atendidos os critérios já estabelecidos nas Diretrizes Programáticas, possuam reduzida capacidade técnica e/ou fiscal.



APÊNDICE II

FONTES DE DADOS E INFORMAÇÕES SOBRE A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

As informações necessárias para acompanhar, de forma regular, os processos-chave na lógica de intervenção de ações governamentais voltadas a enfrentar a violência contra as mulheres se relacionam ao menos às três dimensões: a) prevalência da violência; b) estrutura de atendimento; e c) processo de atendimento.

O foco da primeira dimensão é o monitoramento do fenômeno da violência contra a mulher, produzindo indicadores de resultado que suportam a avaliação da efetividade das ações implementadas com vistas a reduzir o problema.

A segunda dimensão constitui-se basicamente de indicadores-insumo, referentes às ações governamentais e estruturas de serviços disponibilizados às mulheres para enfrentar a violência e suas consequências. Os dados dessa dimensão fornecem informações auxiliares na avaliação da compatibilidade entre a estrutura disponível e a demanda por esses serviços, considerados os índices de prevalência verificados na dimensão anterior.

O foco da terceira dimensão é a consolidação de dados sobre o processo de atendimento a mulheres em situação de violência. Constitui-se basicamente de indicadores-processo, com vistas a prestar informações acerca da qualidade da prestação e da adequação dos serviços às necessidades das mulheres que os acionam. Essas informações são necessárias para avaliar a eficácia da estrutura disponível e entender como as ações realizadas se relacionam com os resultados

alcançados pelas políticas de enfrentamento à violência contra a mulher.

Muitas iniciativas geram bancos de dados relacionados ao enfrentamento da violência. A seguir, listamos várias fontes de informação, desde grandes bancos de dados primários, até publicações que tratam da análise desses dados, passando por pesquisas sobre o tema violência contra mulheres a partir da coleta de dados primários. Contudo, apesar dos avanços verificados nos últimos anos em relação à produção e análise de tais informações, muito ainda precisa ser feito para que os resultados dessas análises contribuam efetivamente para aprimorar tais políticas.

Registros de homicídios de mulheres constantes do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde (MS). Com periodicidade anual, normalmente disponibiliza os dados referentes a dois anos antes, isto é, no ano de 2020 foram disponibilizados os dados referentes aos registros realizados no ano de 2018. Toda a série histórica está disponível para download, no nível de detalhe de cada registro realizado;

Registros de agravos de violência interpessoal contra mulheres, informados por centros de saúde, integrantes do Sinan - Sistema de Informação de Agravos de Notificação, do Ministério da Saúde (MS). Com periodicidade anual, normalmente disponibiliza os dados referentes a dois anos antes. Toda a série histórica está disponível para download, no nível de detalhe de cada registro realizado;

Consolidação dos registros de ocorrências policiais relativos a atos violentos perpetrados contra mulheres, como feminicídios, homicídios, estupros, lesões corporais, ameaças etc., informados pelas Secretarias de Segurança Pública dos estados por intermédio do Sinesp - Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, do Ministério da Justiça. Atualizado a partir do envio de informações pelos

estados, disponibiliza os dados consolidados referente aos registros de ocorrências policiais do ano anterior.

O sistema reúne informações sobre o número de ocorrências policiais, a natureza do fato registrado, perfil da vítima, perfil do autor, meios empregados entre outras informações. Pela sua natureza, o banco contém registros relacionados à violência contra a mulher.

Por já receber dados consolidados dos estados, o sistema Sinesp não permite a obtenção de dados no nível de detalhe dos registros de cada ocorrência. O acesso a registros consolidados a partir de alguns cruzamentos de variáveis previamente determinados é disponibilizado apenas por intermédio de solicitação de extração específica;

Indicadores relativos aos processos criminais sobre violência doméstica e familiar consolidados pelo Conselho Nacional de Justiça. Indicadores específicos referentes ao ano anterior são disponibilizados após processo de coleta e tratamento de informações referentes à tramitação dos processos criminais de violência doméstica, prestadas por cada Tribunal de Justiça. Não é possível o acesso aos processos e à sua tramitação no nível de cada registro administrativo, uma vez que não há forma de extrair do sistema informações referentes apenas aos casos de violência doméstica e familiar que tramitam em varas não especializadas;

Base Nacional do Poder Judiciário (DataJud), instituído pelo CNJ, por meio da Resolução CNJ 331/2020. O DataJud funcionará como fonte oficial das estatísticas judiciárias nacionais e permitirá análises estatísticas atualizadas sobre concessões e denegações de medidas protetivas de urgência, realização de audiências e tramitação dos processos judiciais relacionados às violências enfrentadas pelas mulheres. Segundo o CNJ, está em construção ferramenta que permita o acesso público aos dados do DataJud.

Banco Nacional de Medidas Protetivas de Urgência (BNMPU), substituído pelo Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0). Em 9 de setembro de 2020, por intermédio da Resolução CNJ 342/2020, e em atendimento ao art. 38-A, §1º, da Lei 11.340/2006, foi instituído o Banco Nacional de Medidas Protetivas de Urgência (BNMPU), posteriormente substituído pelo Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0), pela Resolução 417/2021. Os dados do BNMPU ficarão disponíveis até a entrada em operação do BNMP 3.0. Este último conterá informações relativas a ordens judiciais referentes à imposição de medidas cautelares, medidas protetivas, alternativas penais, condenações e restrições de liberdade de locomoção das pessoas naturais (Resolução 417/2021, art. 1º). O CNJ passará a disponibilizar seção específica do BNMP 3.0 para fins de consulta e monitoramento das medidas protetivas concedidas pelas autoridades judiciárias, nos termos do art. 38-A, §1º, da Lei Maria da Penha. Não há informação sobre quando o BNMP 3.0 estará em pleno funcionamento.

As informações do BNMP 3.0 serão disponibilizadas aos integrantes do Ministério Público e dos órgãos de segurança pública elencados no art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com acessos limitados às funcionalidades, a depender de cada perfil (Resolução 417/2021, art. 29, §2º). O CNJ poderá firmar parcerias, mediante acordo de cooperação técnica, para integrar o BNMP 3.0 a outros sistemas, com a finalidade de possibilitar o intercâmbio de informações, respeitando, no que couber, as normas de proteção de dados e as regras de sigilo (Resolução 417/2021, art. 28 e § único). Além disso, o BNMP 3.0 contará com ferramenta pública de consulta individual, de mandados de prisão e de internação pendentes de cumprimento, bem como de medidas cautelares, medidas protetivas e prisões domiciliares que estejam vigentes, de caráter “aberto”, mediante cadastro prévio de usuário (Resolução 417/2021, art. 35).

Cadastro Nacional sobre Violência Doméstica e Familiar, mantido pelo CNMP, que contém o registro de todos os processos judiciais que envolvam violência doméstica e familiar contra a mulher. O cadastro foi instituído pela Resolução CNMP 135/2016, e dá atendimento às disposições do art. 26, III. Segundo a resolução, o desenvolvimento do CNVD busca estimular linguagem única e ser difundido a outras instituições para facilitar a comunicação e permitir o acesso de todos aos dados como subsídio para a elaboração de políticas públicas.

Relatos de violência registrados por intermédio do Ligue 180, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. A Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 tem como uma de suas atribuições a produção de base de informações estatísticas sobre a violência contra as mulheres, com a finalidade de subsidiar o sistema nacional de dados e de informações relativas às mulheres, conforme prevê o art. 3º, IX, do Decreto 7.393/2010.

As informações produzidas resultam dos atendimentos realizados e seus desdobramentos – o registro dos desdobramentos, contudo, depende do retorno voluntário de informações sobre providências adotadas pelos órgãos acionados pela Central, já que não há obrigação legal para o retorno da informação.

Após um período de descontinuidade, os dados referentes aos atendimentos realizados pelo Ligue 180 voltaram a ser disponibilizados todo ano com dados do ano anterior. No entanto, a base de dados não está disponível para download. Atualmente, os únicos dados disponíveis são aqueles que integram os relatórios de balanço anual, disponibilizados em formato PDF.

Painel de Violência contra as Mulheres (<http://www9.senado.gov.br/painelstrans>), desenvolvido e mantido pelo Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal. Trata-se de painel de indicadores que permite

a análise visual interativa, nacional e por estado, das informações relativas a diferentes fontes de informação relacionadas à violência contra as mulheres:

- a. Registros de homicídios de mulheres – SIM/MS;
- b. Registros de agravos de violência doméstica – Sinan/MS;
- c. Registros de ocorrências policiais – Sinesp/MJ;
- d. Indicadores referentes a processos criminais sobre violência doméstica e familiar contra mulheres – CNJ.

É resultado da compilação de dados de outras fontes para a geração de informações acerca do problema da violência contra as mulheres e políticas públicas associadas a seu enfrentamento. As fontes de dados principais são Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-c), ambas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinam) e o SIM do MS; dados da Justiça (CNJ) e Sinesp. A compilação dos resultados em relatório BI está disponível em acesso público na internet.

As publicações que tratam da análise desses indicadores normalmente se restringem a apenas uma área de atuação governamental. Entre tais publicações destacamos:

O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha – publicada anualmente, desde 2017, pelo Conselho Nacional de Justiça. Baseia-se na consolidação e análise dos registros realizados pelos tribunais de justiça estaduais referentes a processos criminais sobre violência doméstica e familiar contra mulheres;

Anuário Brasileiro da Segurança Pública – publicado desde 2007 pelo Fórum Brasileiro

de Segurança Pública, a partir da análise dos registros de ocorrências policiais coletados junto às secretarias de segurança. A partir de sua 10ª edição (2016), passa a trazer seções dedicadas à análise de indicadores relacionados à violência contra mulheres;

Atlas da Violência – publicado anualmente, desde 2016, também pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em parceria com o IPEA. No que diz respeito à violência contra mulheres, em sua edição 2019, traz a análise da evolução dos homicídios de mulheres a partir dos registros de homicídios constantes do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM, do Ministério da Saúde.

Panorama da Violência contra as Mulheres no Brasil: indicadores nacionais e estaduais, publicado pelo Observatório da Mulher contra a Violência. A publicação teve duas edições, nos anos de 2016 e 2018. Com o objetivo de analisar as políticas de enfrentamento às mulheres, além dos limites setoriais, traz como diferencial a análise conjunta de diversos indicadores referentes à violência contra mulheres. Esses indicadores são: os registros de homicídios de mulheres e de agravos de violência doméstica, de bases do Ministério da Saúde; os registros de ocorrências policiais consolidados pelo Ministério da Justiça; bem como os registros referentes a processos criminais sobre violência doméstica e familiar contra mulheres. Além disso, o Panorama traz uma análise desses indicadores por estado.

Diferentes instituições, públicas ou não, publicam pesquisas a respeito do tema violência contra mulheres no Brasil a partir da coleta de dados primários. Como exemplo dessas publicações, destacamos:

Pesquisa Violência Doméstica e Familiar conta a Mulher – Realizada bianualmente, desde 2005, pelo Instituto de Pesquisa Data-Senado. Desde a edição de 2017, conta com a parceria do Observatório da Mulher contra a Violência, do Senado Federal, criado pela

Resolução-SF 7/2016. É realizada por meio de entrevistas telefônicas de uma amostragem aleatória representativa da população feminina nacional com 16 anos ou mais. Os resultados da pesquisa são publicados em sítio com acesso público;

Pesquisa Nacional de Vitimização – Única edição, de 2013, foi publicada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça. Essa pesquisa delineou os números da vitimização por crime no Brasil e trouxe análises de incidência e notificação de alguns crimes com recorte por gênero, em especial agressões e ameaças e ofensa sexual;

Pesquisa de Condições Socioeconômicas e de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (PCSVDF Mulher) – Realizada pela Universidade Federal do Ceará, em parceria com o Instituto Maria da Penha, a partir de entrevistas face-a-face, em dois momentos ou ondas, de dez mil mulheres nas nove capitais nordestinas;

Pesquisa Nacional de Saúde – Realizada pelo IBGE, por encomenda do Ministério da Saúde, a partir de entrevista pessoal de uma amostra probabilística de domicílios brasileiros. Tratou, em sua única edição de 2013, de indicadores relacionados à violência contra as mulheres;

Munic – Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo IBGE, nos anos de 2009, 2013 e 2018. Contou com cadernos específicos destinados a dados da estrutura municipal no que diz respeito às políticas para mulheres, entre elas as voltadas ao enfrentamento à violência;

Estadic – Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, realizada pelo IBGE, nos anos de 2013 e 2018. Contou com cadernos específicos destinados a dados da estrutura estadual no que diz respeito às políticas para mulheres, entre elas as voltadas ao enfrentamento à violência.



MISSÃO

APRIMORAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
EM BENEFÍCIO DA SOCIEDADE POR MEIO
DO CONTROLE EXTERNO.

VISÃO

SER REFERÊNCIA NA PROMOÇÃO
DE UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
EFETIVA, ÉTICA, ÁGIL E RESPONSÁVEL.

tcu.gov.br