



DESIGUALDADE DE GÊNERO NO BRASIL: DESAFIOS ATUAIS À LUZ DA ABORDAGEM SENIANA DE DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa
Leda Batista da Silva Diôgo de Lima

RESUMO

Este artigo tem como objetivo investigar se há, no Brasil, ferramentas suficientes (institucionais, legais e/ou sociais) para o pleno desenvolvimento feminino, considerado o conceito de desenvolvimento como liberdade proposto por Amartya Sen. Para tanto, serão tratadas as cinco liberdades instrumentais projetadas pelo autor, à luz de indicadores estatísticos no tocante à disparidade de gênero, com a finalidade de mapear as principais vulnerabilidades existentes e inferir considerações sobre o nível de desigualdade de gênero no Brasil. Ao final, serão apresentadas reflexões a respeito de políticas públicas a adotar para recuperar o país, tendo em vista a ainda deficitária política de Estado estruturada nos últimos anos e as repercussões causadas pela pandemia da Covid-19 nesse cenário. O artigo está inserido no campo de estudo dos vínculos entre Direitos Humanos e Direito Econômico, baseado especialmente em estudos científicos e estatísticas oficiais publicados sobre o tema.

Palavras-Chave: Desigualdade de Gênero. Desenvolvimento como Liberdade. Pandemia de COVID-19. Políticas Reparadoras.

- Possui graduação em História e em Direito (UFPB); mestrado em Ciências Jurídicas (UFPB); doutorado em Ciências Jurídico-Econômicas (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra) e pós-doutorado em Direito, Estado e Sociedade (UFSC). Realizou estágio doutoral (doutorado sanduiche) na Università degli Studi di Firenze (Florença, Itália). Aposentou-se como professora titular do Centro de Ciências Jurídicas da UFPB (2020), onde atua como docente permanente voluntária do PPGCJ-UFPB. Foi contratada como visitante titular sênior do PPGD, UFRN. É bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq.
- Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba. Formada em Direito pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito SP. Concentra sua atuação profissional há mais de quinze anos na área de Direito Econômico. Endereço eletrônico: leda.batista@academico.ufpb.br.

INTRODUÇÃO

Em seu livro *Desenvolvimento como Liberdade*, Amartya Sen pontua que “nada atualmente é tão importante na economia política do desenvolvimento quanto o reconhecimento adequado da participação e da liderança política, econômica e social das mulheres”. Esse é, de fato, um aspecto crucial do ‘desenvolvimento como liberdade’”. O autor destaca que o papel da mulher no desenvolvimento afeta não somente o bem-estar feminino, mas atinge o papel de mediador na melhora de outras realizações gerais, como por exemplo a sobrevivência das crianças e a redução das taxas de fecundidade, no entanto, o alcance da condição de agente das mulheres é uma área negligenciada nos estudos sobre desenvolvimento. Nessa lacuna, as autoras pretendem investigar, com base em dados estatísticos e oficiais, se o contexto brasileiro, notadamente depois do cenário pandêmico da Covid-19, oferece às mulheres condições suficientes para o seu pleno desenvolvimento, considerando aqui o conceito de desenvolvimento como liberdade proposto por Amartya Sen.

Durante a pandemia e no contexto da política de armamento dos últimos anos, a violência doméstica e familiar no Brasil cresceu a taxas assustadoras. Somem-se a isto os impactos do desemprego, visto que quase metade das mulheres não está inserida no mercado de trabalho e, mesmo aquelas que estão, ganham menos do que os homens, ainda que possuam, na média, mais tempo de estudo. Por outro lado, as mulheres continuam majoritariamente responsáveis pelas atividades consideradas típicas do ambiente “doméstico/privado” e sua representatividade na política permanece baixíssima, embora a Emenda Constitucional 117/2022 tenha ampliado a aplicação de recursos do fundo partidário para promover e ampliar essa participação.

Cabe mencionar, por outro lado, que esforços pontuais, aqui e ali, veem sendo adotados para enfrentar, em viés compensatório, político e/ou jurídico, a situação de vulnerabilidade das mulheres. No campo jurisdicional, por exemplo, pode ser citada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5422, com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em 2022, de afastar a incidência do imposto de renda sobre pensões alimentícias, sabendo-se que antes dessa alteração, a carga tributária era significativamente pesada, vez que as mulheres, na maioria dos casos, são detentoras da guarda dos filhos⁴⁸. Outra decisão

⁴⁸ Segundo estimativas do IBGE, em 62,4% dos divórcios ocorridos em 2019, a guarda dos filhos foi concedida às mães, sendo em que apenas 4,1% dos casos a guarda ficou com os pais (e, em 26,8%, a guarda foi compartilhada).

importante do STF, em 2020, dispôs sobre a não-incidência da Contribuição Previdenciária sobre a licença maternidade, declarando inconstitucional a cobrança do INSS patronal equivalente a 20% sobre o salário maternidade⁴⁹.

No plano legislativo, considerada especialmente a pandemia do coronavírus, pode ser mencionada a Lei 14.022, de julho de 2020, que dispôs sobre o combate à violência doméstica durante esse período, ponderando que o atendimento às vítimas (incluindo a concessão de medidas protetivas) era serviço essencial que não poderia ser interrompido mesmo em caso de estado de calamidade pública. Ainda, em face da pandemia, houve a adoção do Auxílio Emergencial, previsto pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que regulamentava o reconhecimento da hipossuficiência da família monoparental, com pagamento diferenciado a chefes de família monoparental, para compensar a sobrecarga e o desamparo, com destaque para a chefia feminina, que representa a expressiva maioria dos casos. Mencione-se, por fim, que, em 2022, 82,5% dos lares atingidos pelo programa assistencial Auxílio Brasil eram chefiados por mulheres, o que representa 16,6 milhões, contra 3,5 milhões de famílias com responsável do sexo masculino⁵⁰.

Nesse complexo contexto, o debate sobre igualdade de gênero passa pela compreensão do desenvolvimento da mulher em espectro multifacetado. Assim, as autoras deste ensaio pretendem investigar se existe, no Brasil, à disposição das mulheres, ferramentas suficientes (institucionais, legais e/ou sociais), considerando-se a categoria seniana de desenvolvimento como liberdade, que tenham como meta a eliminação de privações de liberdade limitantes das escolhas e das oportunidades de vida dessas pessoas. Cabe sublinhar que os indicadores aplicados representam a escolha metodológica para dialogar com Amartya Sen e seu conceito de desenvolvimento como liberdade, aplicado ao contexto socioeconômico brasileiro, que potencializa grave cenário de desigualdade, com especial peso sobre as mulheres, agudizado quando se trata de mulheres pretas e racializadas.

Para essa finalidade, serão inicialmente apresentadas as cinco liberdades instrumentais propostas por Amartya Sen, quais sejam *liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora*, à luz de indicadores estatísticos recentes, no tocante à questão da desigualdade de gênero; depois, serão mapeadas

⁴⁹ Recurso Extraordinário nº 576.967, de agosto de 2020.

⁵⁰ Dados disponíveis em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/em-82-5-dos-lares-contemplados-pelo-auxilio-brasil-em-agosto-responsavel-familiar-e-mulher> Acesso em: 24 jan 2024.

as principais vulnerabilidades identificadas por meio da aplicação de indicadores que permitam inferir considerações a respeito do nível de desigualdade de gênero no contexto brasileiro; por fim, serão trazidas ao texto reflexões sobre o desenho de políticas públicas de gênero potencialmente aptas a recuperar o país, especialmente no contexto pós-pandemia, pontuando que uma abordagem dita “neutra” em termos de política pública não garante bem-estar aos menos favorecidos, entre estes as mulheres, demandando ação reparadora diferenciada.

1 DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE: ASPECTOS GERAIS.

De antemão, pontue-se que o campo epistemológico principal de Amartya Sen envolve as liberdades substantivas e a (decorrente) abordagem das capacidades (*capabilities*), exercendo influência sobre diferentes áreas e disciplinas acadêmicas, como a filosofia, a economia e o direito, entre outras. A conjugação dessa estrutura de pensamento apresenta vínculos evidentes com as teorias do desenvolvimento econômico, em vertente híbrida – liberal e social – de modo a alcançar parâmetros de justiça social, fundada na divisão da responsabilização entre o Estado e a sociedade.

Em Amartya Sen, a racionalidade do mercado, típica das correntes liberais, está presente, conjugando-se à atuação do Estado no objetivo de suprir privações perenes, volumosas e involuntárias. Nesse campo, Sem descartar aspectos utilitaristas calcados na demanda subjetiva por bem-estar e prazer, preferindo focar na ponderação entre a renda real e as necessidades básicas, pelo requisito basilar do mínimo existencial de bens necessários para fazer frente às necessidades específicas de cada pessoa, como agente do seu bem-estar e/ou do bem-estar geral.

Interessa neste texto trazer Amartya Sen e sua proposição de desenvolvimento como processo de expansão das liberdades reais usufruídas por esses agentes, liberdades que devem ser vistas como fim e meio principais do desenvolvimento (2010, p. 10 e 16). Para tanto, o autor categoriza em cinco as liberdades instrumentais - *liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora* - relacionadas às formas pelas quais as pessoas estão inseridas no contexto político e econômico, com acesso a oportunidades essenciais como saúde e educação, e a como se constroem as relações, com transparência, mediante amparo e proteção de uma rede de

seguridade social, necessária diante da constatação de desigualdades ou de injustiça social, circunstância que deve ser compensada pela disponibilização, pelo Estado e pela sociedade, de recursos materiais e sociais, para que todos e todas possam gozar a vida decentemente.

As liberdades estão interligadas e se afetam mutuamente, de maneira que políticas públicas visando ao aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas possam funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas, porém interrelacionadas (Sen, 2010, p. 25). Nesse contexto, para o autor, a desigualdade (especialmente entre os sexos) deve ser analisada além da questão preliminar de renda, mas como privação de capacidades básicas⁵¹. Assim, ao falar de políticas públicas e da capacidade participativa do indivíduo na condição de agente social, Sen descreve uma via de mão dupla, na medida em que as primeiras podem aprimorar as segundas e vice-versa. Ou seja, no sentido inverso, o uso efetivo da capacidade participativa do povo pode influenciar fortemente a direção e o desenho de políticas públicas por parte dos governantes.

1.1. Liberdades políticas

No Brasil, o direito ao voto foi conquistado pelas mulheres na década de 1930. Para Sen, as *liberdades políticas* não englobam apenas o direito ao voto, mas a efetiva inserção no diálogo político, ou seja, a possibilidade de escolher quem deve governar e com base em quais princípios, de participar ativamente das decisões políticas, de fiscalizar e criticar os agentes políticos, de ter assegurada a liberdade de expressão política e a liberdade de imprensa, sem censuras (Sen, 2010, p. 58-59). Nesses termos, para que seja possível mapear eventuais vulnerabilidades na categoria das liberdades políticas é imprescindível estudar como se dá a representatividade feminina na política brasileira, mapeando a proporção de assentos ocupados por mulheres no poder legislativo e nos governos locais.

Segundo estudo realizado pela *ONU Mulheres* com dados do Tribunal Superior Eleitoral, em 2020, foram eleitas apenas 11,5% mulheres prefeitas, menos de 16% parlamentares (senadoras, vereadoras, deputadas federais e estaduais), apesar das mulheres

⁵¹ Nessa linha, para exemplificar, o autor cita o fenômeno conhecido como “*missing women*”, resultante de altas taxas de mortalidade para mulheres de determinadas faixas etárias em algumas sociedades no sul da Ásia, na Ásia ocidental, na África setentrional e na China, decorrente principalmente da relativa negligência com a saúde e nutrição femininas. Segundo o autor, esse fenômeno deve ser analisado não somente com base nas baixas rendas, mas principalmente à luz de questões demográficas, médicas e sociais (2010, p. 36 e 141-144).

representarem 52,5% do eleitorado e 45% dos filiados a partidos políticos (ONU Mulheres, 2020a, p. 1; PNUD, ONU Mulheres e IDEA Internacional, 2020). Ainda, conforme constatado em estudo específico sobre as eleições municipais, o percentual de mulheres que se candidataram às prefeituras aumentou somente 0,46% de 2016 para 2020, sendo que em 66,4% dos municípios brasileiros nenhuma mulher concorreu à prefeitura, sendo que, inclusive, “muitas capitais brasileiras nunca elegeram uma prefeita mulher” (ONU Mulheres, 2021, p. 5).

Também nessa linha, estudo do IBGE aponta que, entre os vereadores eleitos em 2020, apenas 16% foram mulheres, sendo que o Estado com a maior taxa de ocupação feminina foi o Rio Grande do Norte (embora ainda pequena, de 21,8%), e a menor foi no Rio de Janeiro, com representatividade de apenas 9,8% (IBGE, 2021a, p. 1). Ainda, em 2023, no governo federal, dos 38 cargos ministeriais, apenas 9 eram ocupados por mulheres, totalizando 23,7% (IBGE, 2024, p. 11), embora o IBGE aponte relativa melhora em comparação com os dados de 2020 (de 8,7%), indica que as mulheres “seguem sub-representadas nesse importante espaço de liderança no planejamento e execução de políticas públicas em nível nacional” (idem).

A despeito da Emenda Constitucional 117/2022 que ampliou a destinação de recursos do fundo partidário com vistas a promover e aprimorar a participação política das mulheres, a representação feminina continuou aquém do desejado. A despeito das mulheres representarem mais da metade da população e do eleitorado brasileiro, apenas aproximadamente 18% dos deputados federais e estaduais eleitos foram do gênero feminino e, para o cargo de governador, dentre as 27 unidades federativas do país, apenas 02 mulheres foram eleitas (nos estados do Rio Grande do Norte e Pernambuco), embora se perceba leve incremento quando comparado com as eleições anteriores de 2018 (ali, o percentual de deputadas federais e estaduais/distritais foi de 15%, e apenas uma governadora eleita), no Senado, houve retrocesso considerável: das 81 cadeiras disponíveis, apenas 10 foram ocupadas por mulheres, duas a menos que na legislatura anterior (Araujo e Gama, 2023).

Ainda, e embora haja no Brasil desde 1995 a previsão legal das “cotas eleitorais” por gênero (reserva de percentual de candidaturas em eleições proporcionais que devem ser destinadas para mulheres), foi apenas em 2009, com o advento da Lei 12.034, que essas cotas se tornaram obrigatórias. Significa que, atualmente, pelo menos 30% das candidaturas devem ser preenchidas por mulheres, no entanto, notem-se problemas relativos ao, ainda assim, baixo

número de candidaturas femininas, com acusações de uso de mulheres para candidaturas laranjas, o que constringe a realidade.

1.2. Facilidades econômicas

As *facilidades econômicas* envolvem a liberdade do indivíduo de utilizar os recursos econômicos para consumo, produção ou troca, sendo importante levar em consideração não apenas a agregação da riqueza e dos intitamentos⁵² econômicos, mas também a sua distribuição (Sen, 2010, p. 59). No contexto de análise de desigualdade de gênero, importa levar em conta alguns dados relevantes. Segundo dados do IBGE, 53,3% das mulheres estão inseridas no mercado de trabalho⁵³, ao passo que entre os homens essa taxa é de 73,2%, representando uma diferença significativa de 19,8 pontos percentuais (IBGE, 2024, p. 3). Problema ainda maior aparece quando se analisa a senioridade dos cargos ocupados por homens e mulheres: as mulheres ocupam apenas 39,3% dos cargos gerenciais, ao passo que 60,1% são ocupados por homens (IBGE, 2024, p. 1).

De igual forma, a disparidade é muito grande em termos de salários. Conforme o IBGE, as mulheres recebem 78,9% do rendimento dos homens, sendo que essa diferença ainda mais gritante em determinados grupos ocupacionais, tais como diretores e gerentes (que auferem maiores rendimentos), nos quais as mulheres recebem por volta de 73,9% do rendimento dos homens, profissionais das ciências e intelectuais, nos quais as mulheres recebem apenas 63,3% do rendimento masculino, e também entre pessoas com deficiência, nos quais as mulheres recebem cerca de 72% dos homens (IBGE, 2024, p. 1 e 4).

Ainda, as taxas de desocupação (ou seja, o percentual de pessoas da força de trabalho que estão desempregadas) é historicamente maior entre mulheres do que entre homens. Enquanto 7,9% dos homens estavam desocupados, essa taxa representou 11,8%, para as mulheres (IBGE, 2024, p. 5), nessa linha, o IBGE aduz que essa desigualdade – que representa maior participação dos homens na força de trabalho – também reflete as maiores dificuldades que as mulheres enfrentam para ingressar no mercado de trabalho e permanecerem empregadas (2018a, p. 33).

⁵² A tradução da expressão em inglês “entitlements” é usada aqui como o conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa (Sen, 2010, p. 57).

⁵³ Essa taxa mede a parcela da população em idade de trabalhar que está na força de trabalho, ou seja, trabalhando ou procurando trabalho e disponível para trabalhar.

Nesse contexto, imprescindível reforçar que as mulheres, historicamente e em média, dedicam mais tempo às atividades consideradas do ambiente “doméstico/privado” do que os homens. E o maior envolvimento no trabalho não remunerado contribui para explicar a menor participação das mulheres no mercado de trabalho: as mulheres dedicam quase o dobro de tempo que os homens em afazeres domésticos e/ou cuidados de pessoas⁵⁴, contribuindo com 21,3 horas contra apenas 11,7 horas dos homens (IBGE, 2024, p. 2).

Também foi identificada a existência de crianças com até 6 anos de idade convivendo no domicílio, o que representa fator determinante para a inserção tardia das mulheres no mercado de trabalho. Os dados mostram que mulheres, do grupo de 25 a 54 anos de idade e com crianças com até 6 anos de idade vivendo no domicílio, apenas 56,6% estão inseridas no mercado de trabalho, ao passo que esse número pula para 66,2% quando as mulheres não possuem crianças. Para os homens, essa relação é o oposto: 89% dos homens que vivem com crianças estão ocupados, enquanto 82,8% estão ocupados naqueles domicílios sem criança (IBGE, 2024, p. 1). Além disso, o IBGE estima que 18,9% das mulheres não procuraram trabalho apesar de estarem disponíveis para trabalhar por terem que cuidar de afazeres domésticos, de filho ou de outro parente enquanto, para os homens, esse mesmo motivo representou apenas 1,4% das suas respostas (IBGE, 2021b, p. 39 e 40).

Ao olhar para os rendimentos domiciliares *per capita*, o IBGE conclui ainda que a renda é fator adicional a impactar o nível de desigualdade entre as mulheres na execução do trabalho doméstico. Permite, além do acesso diferenciado ao serviço de creches, “a contratação de trabalho doméstico remunerado e, com ele, a delegação das atividades de cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos, sobretudo a outras mulheres, dado que 91,3% das pessoas ocupadas em serviços domésticos remunerados, em 2022, eram mulheres” (IBGE, 2024, p. 3). Nesse sentido, em 2022, as mulheres que faziam parte do grupo dos 20% com os menores rendimentos dedicaram 7,3 horas semanais a mais ao trabalho doméstico não remunerado do que as mulheres pertencentes ao grupo dos 20% com os maiores rendimentos. Para os homens, essa diferença foi praticamente inexistente (IBGE, 2024, p. 3).

Como reflexo disso, estudo publicado em 2023 pelo Fórum Econômico Mundial que avaliou a desigualdade de gênero em 146 países classificou o Brasil no 89º lugar no ranking de igualdade de participação no mercado de trabalho e no 110º lugar no ranking de equiparação salarial (FEM, 2023, p. 121). Esses indicadores, combinados com as reflexões

⁵⁴ Caracterizado pela Organização Internacional do Trabalho como a limpeza da casa, os cuidados com as roupas e cozinha, e o cuidado com dependentes e animais domésticos.

que serão tratadas nos subtópicos a seguir, revelarão a dificuldade da inserção feminina no mercado de trabalho, embora seu grau de educação seja superior ao dos homens.

1.3. Oportunidades sociais

Para Sen, as *oportunidades sociais* influenciam a liberdade substantiva do indivíduo viver melhor e se relacionam às disposições que a sociedade estabelece em áreas como saúde e educação, sendo condicionantes não apenas para a condução da vida privada, mas para a participação efetiva em atividades econômicas e políticas. O analfabetismo é trazido por Amartya Sen como exemplo de ausência de oportunidades sociais, na medida em que pode constituir grave barreira à participação em determinadas atividades econômicas, bem como à participação política (Sen, 2010, p. 59-60). Estudo do Fórum Econômico Mundial não identificou grandes disparidades de gênero no Brasil no quesito saúde e educação, tendo o país recebido boa pontuação⁵⁵ (FEM, 2023, p. 121).

No tocante ao acesso ao sistema de saúde SUS, percebe-se, de igual modo e em geral, aporte igualitário entre homens e mulheres (MMFDH e SNPM, 2020a, p. 35), apesar de haver fatores regionais de desigualdade, ao se verificar que apenas 47,7% das mulheres gestantes da Região Norte tiveram acesso à quantidade de consultas recomendada pelo SUS, por exemplo (idem, p. 29). Aqui, as chamadas oportunidades sociais relativas, pelo menos no que diz respeito à saúde, parecem sofrer o impacto das desigualdades sócio regionais, mais do que na variável gênero. A mortalidade materna também esteve inserida nas metas desenhadas⁵⁶, por fim, a tendência de aumento de nascimentos no grupo de idade das mulheres entre 30 e 39 e entre 40 e 49 aponta para a decisão de postergação da decisão de ter filhos, alinhada à tendência de aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho e escolarização (IBGE, 2024, p. 8).

Com relação à educação, dados estatísticos apontam que, no Brasil, mulheres são mais propensas a se matricular em níveis superiores de educação do que homens. Embora haja paridade na frequência escolar nos primeiros anos do ensino fundamental, as mulheres passam a registrar maior taxa de frequência escolar logo após as etapas iniciais da educação básica. A

⁵⁵ Embora esse indicador aponte para um desenvolvimento feminino positivo no tocante às oportunidades sociais em termos de educação e saúde, é necessário reforçar que essa avaliação não corresponde à qualidade da saúde e educação do país em si, mas apenas à avaliação a respeito da disparidade no acesso à saúde e educação entre homens e mulheres, que o estudo considerou não haver desigualdade significativa.

⁵⁶ Vide Conjunto Mínimo de Indicadores de Gênero (3.3) e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (3.1.1).

taxa de frequência escolar bruta de mulheres e homens entre 15 e 17 anos foi similar (respectivamente, de 92,5% e 91,9%), mas tornam-se mais discrepantes na faixa etária de 18 a 24 anos, onde 32,6% das mulheres e 28,1% dos homens estudavam em 2022. Essa distância torna-se ainda mais acentuada quando são consideradas questões de cor e raça, dado que há uma diferença de 15 pontos percentuais de vantagem na frequência escolar das mulheres brancas quando comparadas aos homens pretos ou pardos em 2022 (IBGE, 2024, p. 5).

Nesse contexto, aduz o IBGE que “[c]omo consequência dos melhores resultados educacionais das mulheres em sua trajetória de escolarização, os dados disponíveis apontam que as mulheres residentes no Brasil são, em média, mais instruídas que os homens” (idem, p. 6). Essa informação, contudo, ganha contornos ainda mais interessantes – e aparentemente contraditórios – quando comparados com a realidade da baixa inserção feminina no mercado de trabalho, conforme será abordado no item seguinte.

1.4 Garantias de transparência

As *garantias de transparência* estão ligadas às interações sociais e à presunção básica de confiança a respeito do que se está sendo ofertado no campo social e o que se pode esperar obter, do ponto de vista pessoal. Assim, as garantias de transparência englobam a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de exposição e clareza, de maneira que, quando essa confiança é violada, a vida de muitas pessoas pode ser afetada negativamente (Sen, 2010, p. 60).

Nesse sentido, ao pensar sobre questões de gênero, impossível não fazer alusão ao assédio sexual sofrido por mulheres no ambiente de trabalho, na medida em que é promovido pelo sigilo que oculta o tamanho real do problema. No início de 2020, a organização ThinkEva e o LinkedIn se uniram para realizar a primeira pesquisa nacional sobre assédio sexual em ambientes profissionais, que constatou que 47,12% das mulheres alcançadas pela pesquisa afirmaram ter sido vítimas de assédio sexual no trabalho em algum momento⁵⁷.

Nesses casos, iniciativas das empresas ainda são vistas com ceticismo, dado que apenas 5% das mulheres reportaram terem recorrido ao departamento de recursos humanos da empresa onde trabalhavam e apenas 8% recorreram a sistemas de denúncia anônimos da empresa. A impunidade foi apontada como a maior barreira para a denúncia (78,4%), seguida

⁵⁷ A pesquisa ainda indica que o assédio sexual atinge as mulheres de maneira desigual, na medida em que mulheres pretas e pardas e com rendimentos menores são as principais vítimas.

de políticas ineficientes (63,8%) e medo (63,8%); ainda, 50% das mulheres preferiram dividir o ocorrido apenas com pessoas próximas, 33% não fizeram nada e 14,7% optaram pela demissão.

1.5 Segurança protetora

A *segurança protetora* representa a liberdade de viver sem o receio de ser atingido por situações de grandes privações, amparada numa rede de segurança social que impede aos indivíduos afetados serem jogados à mercê da miséria absoluta, da fome e da morte (Sen, 2010, p. 60). É impossível falar em segurança protetora sem pensar nos crimes contra a mulher, tais como violência doméstica, feminicídio, violência sexual e tráfico sexual, aqui, dados levantados pelo Fórum Econômico Mundial mostram que 33,5% das mulheres brasileiras sofreram violência física ou sexual de seu companheiro em algum momento de suas vidas (FEM, 2023, p. 122).

Ainda, embora o Sistema de Informações sobre Mortalidade (“SIM”) do Ministério da Saúde não incorpore a tipificação do feminicídio – positivado desde 2015 pela Lei 13.104 como o homicídio contra a mulher por razões da condição do sexo feminino –, a informação sobre o local da ocorrência (se no domicílio ou fora dele) tem sido usada como *proxy* na construção de indicadores sobre o feminicídio (IBGE, 2024). Enquanto em 2018, 11,2% dos homicídios de homens ocorreram no domicílio, essa taxa saltou para 30,4% no caso das mulheres (idem, p. 11). Nessa linha, identifica-se a violência doméstica e familiar como a principal causa de feminicídio no Brasil e no mundo (MMFDH; SNPM, 2020b, p. 3).

Considerando ainda dados gerais de violência contra mulheres entre 20 a 59 anos, o percentual é ainda mais impressionante: 63,3% ocorreram na residência da vítima, seguido de 13,7% nas vias públicas, “corroborando o estudo de 2018 da Organização das Nações Unidas (ONU) que apontou a própria casa como o lugar mais perigoso para as mulheres” (idem, p. 38). Importa aqui destacar o problema social gerado pelo próprio Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos que, no período entre 2019 e 2021, encolheu os recursos destinados a ações voltadas para as mulheres em 46% e ao sistema socioeducativo, em 70% (Feitosa e Santana, 2022). Vale notar ainda que no período da pandemia, os índices de violência doméstica e familiar no Brasil aumentaram de forma alarmante⁵⁸.

⁵⁸ A série *Dados pandêmicos*, parceria entre o Politize! e o Instituto Norberto Bobbio, produziu infográficos e análises teóricas que revelam como a pandemia de Covid-19 impactou e impacta a sociedade brasileira.

2 ENDEREÇANDO AS VULNERABILIDADES IDENTIFICADAS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Com base nos indicadores apontados acima, este tópico tecerá considerações sobre políticas públicas. Embora o Brasil apresente relativa paridade de gênero em questões como acesso à educação e à saúde, há outros desafios não alcançados pelos indicadores, além de gravíssimos problemas relativos à violência contra a mulher (seja ela doméstica ou não) assim como à pouca inserção da mulher no mercado de trabalho, além da baixa representação política, que representa a cereja do bolo do subdesenvolvimento feminino no Brasil. Nesse cenário, é possível verificar que há muito o que caminhar e que os governos enfrentarão graves desafios em direção à criação de condições suficientes para o desenvolvimento pleno feminino, conforme será tratado a seguir.

2.1 Representatividade política: além do direito ao voto

Conforme os indicadores mostraram, as mulheres ocupam baixa parcela dos cargos eletivos. Neste ponto, conforme prediz Amartya Sen, a liberdade política constitui, para além do mero direito ao voto, a inserção efetiva do indivíduo no diálogo político, restando evidente, no país, enorme dificuldade no quesito liberdade política, em face da ausência de representatividade feminina. Aqui, vale lembrar que mesmo com a obrigatoriedade das cotas eleitorais por gênero (que ordena que pelo menos 30% das candidaturas sejam preenchidas por mulheres), os números de candidatas mulheres (tenham sido elas eleitas ou não) em 2020 e em 2022 foi muito baixo. Em 2022, por exemplo, apenas 35% das candidaturas para o cargo de deputado federal foram de mulheres e o número de candidatas efetivamente eleitas (vereadoras, prefeitas, deputadas federais, cargos ministeriais) não superou a marca dos 20% (IBGE, 2024, p. 11).

Como explicar este resultado? Pode-se pensar na insuficiência e/ou ineficácia do desenho institucional, como costurado hoje, para resolver efetivamente o problema. A não correspondência entre a quantidade de candidatas mulheres e aquelas efetivamente eleitas (muito aquém do piso legal de candidaturas, inclusive) tem sido atribuída a fatores como falta de apoio material às candidaturas femininas. Dados relativos à eleição de 2022 mostram que a

distribuição de recursos do financiamento público de campanhas precisa melhorar: do dinheiro proveniente do Fundo Eleitoral público, apenas 27% foram destinadas a candidatas mulheres - aproximadamente 51% foram destinados a homens brancos, 21% a homens negros, 16% a mulheres brancas e inexpressivos 11% a mulheres negras (Boueri e Soares, 2022).

Além disso, a opção pelo desenho legal das cotas de gênero, conforme estruturado atualmente, ocasiona outro problema: das cerca de 170 mil mulheres que estiveram na disputa eleitoral de 2020, estima-se que ao menos 5 mil (i.e., o equivalente a aproximadamente 3%) podem ter servido como “laranjas” para seus partidos cumprirem a cota de gênero (Turtelli e Gomes, 2020). Nas eleições de 2022, estima-se que os partidos tenham gastado R\$ 6 milhões com candidaturas suspeitas de serem laranjas: com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral, 127 candidaturas a deputado federal e estadual (muitas dessas de mulheres que declararam terem sido utilizadas apenas para cumprir com a cota de candidaturas femininas) obtiveram menos de 50 votos cada, somando um custo de R\$ 1 mil por voto – muito acima da média do país de R\$ 117 por voto, o que costuma ser interpretado pelo Ministério Público como um indício de candidatura laranja (Portinari, Dantas e Marzullo, 2022).

Conforme mencionado, a insuficiência identificada no quesito da liberdade política não diz respeito ao direito de votar, mas ao fato de ter a sua voz e, principalmente, suas demandas, ouvidas dentro do mundo político, significando, pois, ter as suas postulações representadas. Imprescindível questionar em que intensidade a ausência de representação política afeta negativamente discussões de pautas especificamente femininas nos espaços políticos para a tomada de decisão e implementação de políticas públicas. Basta pensar, por exemplo, na dificuldade legislativa que muitos Estados enfrentam com relação ao debate sobre pobreza menstrual e tributações desiguais.

Nessa linha, importante destacar que o IBGE identificou discreta melhora no desempenho legislativo diante da eleição de mulheres para esses cargos, não apenas em termos de representatividade, mas como ampliação de chances de pautar a formulação de políticas públicas de suporte às agendas de promoção de equidade, de acesso a oportunidades e de proteção contra violência doméstica, assédio e abusos de toda ordem (IBGE, 2021a, p. 12).

Nesse sentido, é essencial que uma política geral de recuperação do país abrace efetivamente as suas vulnerabilidades, tomando em consideração a “condição de agente” da

mulher como agente ativo do processo da mudança (Sen, 2010, p. 246-263). Muito embora as mudanças legislativas recentes tenham caminhado na tentativa de oferecer maiores condições para o aumento de candidaturas femininas, números objetivos mostram que elas ainda são ineficazes para realmente endereçar o problema. Candidaturas laranja devem ser investigadas e seus partidos punidos, o financiamento eleitoral deve evoluir e deve-se olhar para os números reais de mulheres eleitas, e não apenas candidaturas.

2.2 Educação feminina, baixa inserção das mulheres no mercado de trabalho e divisão desigual do trabalho doméstico

Enquanto indicadores apontam para um incremento feminino positivo no tocante à educação no Brasil, algumas questões precisam ser postas em perspectiva. Se, por um lado, detecta-se paridade de gênero quanto à frequência escolar nos anos iniciais do ensino fundamental, com as mulheres mais propensas do que os homens a se matricularem em níveis de educação superior – o que, aliás, parece ser tendência mundial, vista como sinal de que as mulheres estão buscando a qualificação educacional como caminho para o avanço profissional (FEM, 2021, p. 13) – cabe questionar os motivos que levam as mulheres, mesmo com mais tempo de estudo do que os homens, a não encontrarem posição equivalente no mercado de trabalho.

Essa aparente contradição é corroborada pelo estudo do Fórum Econômico Mundial, que mostra, ao mesmo tempo em que o país apresentou ótima pontuação em termos de paridade de gênero na educação (tendo recebido pontuação quase máxima, de 0.992, em 2023), sofreu involução no item participação econômica (tendo saído do 63º lugar em 2006 para o 86º em 2023 (FEM, 2023, p. 121). Esses dados apontam para a dificuldade da inserção feminina no mercado de trabalho, embora seu nível de educação seja maior do que o dos homens, revelando forte barreira de acesso ao mercado de trabalho pelas mulheres, mesmo quando qualificadas para tal.

Sem dúvida, a maternidade e a divisão desigual dos trabalhos domésticos ainda pesam desfavoravelmente à mulher, não havendo como negar a existência de um tipo de divisão social do trabalho que associa os papéis de gênero com as funções que mulheres e homens deveriam exercer na sociedade e no mercado de trabalho. Nesse contexto, segundo o IBGE (2024, p. 4 e 2021, p. 12), a responsabilidade quase duas vezes maior com os afazeres e

cuidados domésticos tende a reduzir a ocupação formal das mulheres no mercado de trabalho ou a direcioná-las para ocupações menos remuneradas, ou parciais, com maior vulnerabilidade para as mulheres pretas ou pardas. Ainda, para o IBGE, a correlação com o trabalho doméstico não-remunerado parece influenciar até mesmo as escolhas da formação superior, levando a maioria das mulheres a se formarem em cursos relacionados a cuidados e ao bem-estar, como professoras, assistentes sociais, enfermeiras e outras.

O mesmo estudo aponta disparidades em termos de matérias de estudo: as mulheres correspondem 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 (IBGE, 2021a, p. 5-6). Nessa linha, para o Fórum Econômico Mundial, essas diferenças demandam políticas públicas para incentivar a matrícula de mulheres nesses cursos, fator que poderia contribuir para a abertura de novas e melhores oportunidades econômicas (FEM, 2021, p. 36).

Neste ponto, note-se que Amartya Sen chama atenção para o fato de que a disponibilidade e o acesso a mecanismos de financiamento podem influenciar expressivamente os intitamentos que os agentes econômicos são efetivamente capazes de assegurar. A restrição ao crédito, por exemplo, é um fator que pode influenciar negativamente os intitamentos econômicos que dele dependem (2010, p. 59), aqui, o autor identificou “em geral, é muito mais difícil para uma mulher iniciar um empreendimento, mesmo de proporções modestas, por não possuir bens que possam servir de garantia aos credores” (idem, p. 261). Nesse contexto, décadas de pesquisa documentaram a distância significativa existente entre o acesso a crédito por homens e mulheres⁵⁹. Como exemplo de política pública implementada pelo governo brasileiro, pode ser mencionado o *Pronaf Mulher*, criado em 2003 e vigente até os dias atuais, cujo propósito é valorizar e dar visibilidade ao trabalho das mulheres no âmbito da propriedade rural por meio de políticas de crédito diferenciadas, embora já tenha sido identificado no passado baixo índice de mulheres que acessam esse crédito (Fernandes, 2013, p. 1).

A pouca representatividade das mulheres no mercado de trabalho revela-se importante fonte de desigualdade entre homens e mulheres, de modo que políticas públicas devem abordar prioritariamente as barreiras normativas e legais para mulheres trabalharem e avançarem na carreira (FEM, 2021, p. 14 e 133). Nesse sentido, essencial a adoção de uma

⁵⁹ Para mais a respeito, vide: <https://criterioninstitute.org/explore/a-gender-lens>.

política pública endereçada às vulnerabilidades femininas atuais que tenha como finalidade divisão mais equitativa entre homens e mulheres com relação aos afazeres domésticos, para tanto, pode haver investimento no setor de cuidados e assistência (de crianças e idosos, por exemplo) e no desenho de licenças maternidade/paternidade mais inclusivas e equitativas. Ademais, e pensando exclusivamente no mercado de trabalho, necessário desenhar políticas de requalificação e incentivos à iniciativa privada para que a contratação e promoção de funcionários seja imparcial e alheia a eventuais restrições e preconceitos de gênero.

2.3 Saúde feminina: os desafios relacionados à pobreza menstrual e outras questões

Como visto, os indicadores apontam tendência positiva de igualdade de gênero em termos de acesso à saúde, com alcance essencialmente igualitário ao SUS entre homens e mulheres. No entanto, ainda assim, políticas públicas devem ser pensadas e desenhadas para enfrentar eventuais vulnerabilidades que possam ter passado ao largo dos indicadores – o problema da pobreza menstrual pode ser citado como exemplo. Dados recentes (Always Brasil, 2021) indicam que uma em cada quatro meninas brasileiras em idade escolar já deixou de ir à escola por não poder comprar absorventes; ainda, 29% das entrevistadas revelaram não ter tido dinheiro para comprar produtos higiênicos em algum momento das suas vidas e 50% das entrevistadas declarou já ter precisado substituir o absorvente por papel higiênico, roupa velha ou toalha de papel⁶⁰.

As precárias condições de higiene das escolas do Brasil acabam por piorar ainda mais esse cenário, dado que mais de 4 milhões de estudantes meninas entre 10 e 19 anos (38,1% do total) frequentam escolas com a privação de pelo menos um dos requisitos mínimos de higiene (i.e., papel higiênico e/ou sabão; banheiros em condições de uso) e aproximadamente 200 mil estudantes estão totalmente privadas de condições mínimas ao não poderem contar com nenhum item de higiene no ambiente escolar (UNFPA e UNICEF, 2021, p. 20-22; Pereira, Silva e Lima, 2022). Impressiona saber que o Brasil é um dos países que mais tributam produtos menstruais no mundo (Piscitelli, 2021), ao passo que o problema da pobreza menstrual vem sendo apontado como questão de saúde pública (visto que a utilização de itens inadequados para a higiene menstrual pode causar danos ao trato urinário, aos rins e

⁶⁰ O fato de a menstruação ainda ser considerada um tabu não ajuda esse diagnóstico: a mesma pesquisa apontou que uma em cada quatro entrevistadas afirmou não se sentir confortável nem mesmo em falar sobre menstruação, e mais da metade afirmou que a primeira menstruação as deixou menos confiantes.

aos órgãos reprodutores femininos) e como violação a direitos humanos universais relacionados ao direito à saúde, à educação, ao trabalho, à não-discriminação, à igualdade de gênero, à água e ao saneamento (UNFPA e UNICEF, 2021)⁶¹.

Ainda com relação ao tema saúde, importa destacar o debate corrente a respeito do poder de escolha da mulher sobre o seu corpo no momento do parto e também sobre a ilegalidade do aborto no Brasil. Embora a OMS incentive partos naturais e recomende que apenas até 15% dos partos sejam realizados por cesariana, esse percentual no Brasil é muito mais elevado: o percentual de cesarianas no SUS em 2016 chegou a mais de 50% e a maioria delas foi feita de forma eletiva, sem fatores de risco que a justificassem (MMFDH e SNPM, 2020a, p. 30). Com relação ao risco dos abortos clandestinos, o Ministério da Saúde atestou, em 2011 (p. 30-31), que a situação de ilegalidade abortiva afeta a existência de estatísticas confiáveis que subsidiem a implementação de políticas públicas adequadas para as diferentes realidades regionais e faixas etárias.

Independente de discussões mais aprofundadas e das raízes religiosas e filosóficas a respeito do início da vida que fundamentam a proibição do aborto no Brasil, vale refletir em que medida essa situação mostra o domínio de instituições governamentais sobre a mulher por meio de leis que determinam os limites de sua autonomia reprodutiva. Nos últimos anos, até mesmo o aborto legal, decorrente de estupro e risco à vida da mulher, sofreu pressões da posição conservadora que marcou o debate público governamental no Brasil (Feitosa e Santana, 2022).

Nesse contexto, vale pontuar uma crítica importante: embora estudos do IBGE e do Fórum Econômico Mundial não tenham identificado grandes disparidades de gênero na questão do acesso à saúde entre homens e mulheres, observa-se que a discussão envolve diversos outros desafios não enxergados pelo estudo e que acabam por distorcer a avaliação sobre a real situação de (des)igualdade de gênero no tocante às questões relacionadas à saúde. Assim, é imprescindível que o país esteja atento e comprometido a identificar eventuais vulnerabilidades que tenham passado despercebidas pelos indicadores utilizados e, assim, desenhar políticas públicas que possam objetivar melhor corrigir os desvios.

2.4 Assédio sexual no ambiente de trabalho e dados alarmantes da violência contra as mulheres

⁶¹ Para mais a respeito das iniciativas que vêm sendo desenhadas tanto em âmbito federal como estadual no tocante ao combate à pobreza menstrual, vide: Pereira, Silva e Lima, 2022.

Dados relativos à violência contra a mulher, como feminicídio, violência doméstica e assédio sexual no ambiente de trabalho, apontam para um cenário pouco favorável ao desenvolvimento feminino. Em termos de política pública, o Brasil regulamentou penalidades para violência doméstica e familiar contra a mulher, com a Lei 11.340/2006, conhecida como “Lei Maria da Penha”, que determina a criação de delegacias especializadas e abrigos para mulheres em situação de violência doméstica. Contudo, em 2018, apenas 2,7% dos municípios brasileiros possuíam casa-abrigo de gestão municipal, 20,9% dispunham de serviços especializados de enfrentamento à violência contra mulheres e 9,7% ofereciam serviços especializados de atendimento à violência sexual. Em 2019 apenas 7,5% dos municípios contavam com delegacia especializada (IBGE, 2021a, p. 11).

Como medida assistencial, o artigo 10-A da Lei 11.340/2006 dispõe que “é direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar o atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado por servidores – preferencialmente do sexo feminino – previamente capacitados”. Contudo, em 2019, o efetivo das Guardas Municipais era composto de 84,4% de homens e 15,6% de mulheres, enquanto as mulheres representavam apenas 14,6% do efetivo ativo das polícias militares e civis das Unidades da Federação (IBGE, 2021a, p. 9).

A condição de vulnerabilidade feminina tornou-se ainda mais preocupante com a pandemia do novo coronavírus, especialmente em decorrência das medidas de isolamento social que levaram diversas mulheres a se virem confinadas com seus companheiros agressores, sem contato com o mundo exterior (ONU Mulheres, 2020b). Nesse contexto, o enquadramento do atendimento às vítimas de violência doméstica como serviço essencial por meio da Lei 14.022/2020, implicando na sua não interrupção mesmo durante o estado de calamidade pública, mostrou-se como política pública acertada, todavia ainda insuficiente⁶².

Em apenas um único ano durante a pandemia do novo coronavírus (de 2020 para 2021), uma em cada quatro mulheres acima de 16 anos reportaram ter sofrido algum tipo de violência ou agressão (o que equivale dizer que cerca de 17 milhões de mulheres sofreram

⁶² Durante os primeiros meses da pandemia, no início do isolamento social, alguns Estados brasileiros divulgaram dados alarmantes de aumento da violência doméstica. Em São Paulo, por exemplo, os atendimentos às mulheres vítimas de violência doméstica aumentaram em 44,9% e a quantidade de feminicídios também subiu em 46,2%, na comparação entre março de 2019 e março de 2020, ao passo que, contra intuitivamente, a concessão de medidas protetivas diminuiu em 37,9% no intervalo de 1 a 12 de abril de 2020 em comparação com o mesmo período de 2019 (FBSP, 2020, p. 2 e 6), o que corrobora a conclusão acerca da existência de barreiras à denúncia em decorrência do isolamento social.

violência física, sexual ou psicológica nesse período)⁶³ (FBSP, 2021, p. 10 e 12). Em 72,8% dos casos, identificou-se que os autores das violências são conhecidos das vítimas (e em sua maioria cônjuges, companheiros e/ou namorados), e 48,8% dos casos foram vivenciados dentro da casa da mulher - indicando alta prevalência de violência doméstica e intrafamiliar (idem, p. 12 e 27).

Ainda, os serviços de atendimento e acolhimento às mulheres vítimas de violência doméstica também precisaram se adaptar e aperfeiçoar seus canais de escuta e registro⁶⁴, na medida em que, ao tempo em que se identificava aumento no número de casos, os números de boletins de ocorrência efetivamente registrados apresentavam queda: entre março e maio de 2020, por exemplo, houve, curiosamente, aumento de 2,2% nos casos de feminicídio com diminuição de 27,2% dos registros de lesões corporais dolosas e de 31,6% nos registros de estupro (FBSP, 2021, p. 7-8). Ficou comprovado ainda que as mulheres nada fizeram quanto à violência sofrida em aproximadamente 45% dos casos e, em apenas 24,7% dos casos, elas procuraram algum órgão oficial, como delegacia da mulher, delegacia comum, disque 190 ou alguma ONG (idem, p. 28).

Essas informações parecem revelar algum tipo de insuficiência da proteção estatal e da rede de amparo social para as mulheres vítimas de violência. Além disso, identificou-se também que a precarização das condições de vida no último ano é maior entre as mulheres que sofreram violência (FBSP, 2021, p. 11). Vale destacar o trabalho interessante do IPEA (2019) que discute em que medida a inserção da mulher no mercado de trabalho pode afetar o nível de violência doméstica, apontando para a seguinte dualidade: enquanto uns autores afirmam que a inserção feminina no mercado de trabalho leva ao empoderamento feminino e a melhor equilíbrio para a relação familiar, outros defendem que isso levaria a um aumento das tensões entre o casal.

No tocante ao problema específico de assédio sexual no ambiente de trabalho, é surpreendente que o ambiente de trabalho seja dos mais hostis e propícios ao assédio às mulheres, curiosamente, mais ainda do que em festas e baladas (FBSP, 2021, p. 13 e 32). O assédio sexual é conceituado como o constrangimento com conotação sexual no ambiente de

⁶³ Importante destacar que o percentual de violência foi ainda maior para as mulheres pretas (FBSP, 2021, p. 10 e 12).

⁶⁴ Vide, por exemplo, ONU Mulheres, 2020b, que recomendou a revisão de serviços de atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar durante a vigência das medidas de contenção relacionadas à pandemia.

trabalho em que, geralmente, o agente ativo se municia de sua posição hierárquica ou de sua influência para sujeitar a vítima, por intimidação direta ou chantagem.

Embora o processo criminal decorrente do assédio sexual seja da competência da justiça comum, a prática tem reflexos no Direito do Trabalho. Enquadra-se, por exemplo, nas hipóteses de não cumprimento das obrigações contratuais (artigo 483, alínea “e”, da CLT) ou de prática de ato lesivo contra a honra e boa fama (artigo 482, alínea “b”), assim, a vítima pode obter a rescisão indireta do contrato de trabalho, com direito de extinguir o vínculo trabalhista e receber as parcelas devidas nos casos de dispensa imotivada, como aviso prévio, férias e 13º salário proporcional, FGTS com multa de 40% etc.

Assim, embora seja importante entender o empoderamento econômico feminino a partir do espectro de maior participação no mercado de trabalho e diminuição da disparidade salarial, isso não é suficiente para superar a desigualdade de gênero geradora de violência (IPEA, 2019, p. 27 e 28). Desse modo, indica-se imprescindível que políticas públicas vindouras invistam na produção e consolidação de bases de dados qualificados sobre a questão da violência contra a mulher, que permitam a produção de diagnósticos mais precisos e ações focalizadas, aperfeiçoando a proteção engendrada pela Lei Maria da Penha ao mesmo tempo em que conscientizem a população por meio da educação.

Ademais, embora a criminalização do assédio sexual no ambiente de trabalho seja útil em casos extremos de violência, endereçar o assédio sexual somente por meio de procedimentos criminais não costuma ser suficiente, dada a sensibilidade da matéria e o maior requisito de padrão de prova, mais difícil de alcançar especialmente se não há testemunhas (o que é geralmente o caso). As legislações penais geralmente focam em violência sexual ou atos contra a moral, e não na totalidade dos comportamentos que podem constituir assédio sexual no ambiente de trabalho, o que complexifica a penalização e repressão de tais condutas (OIT, 2018, p. 48). Assim, é necessária a adoção de outros desenhos legais robustos para combater esse problema, tais como proibir o assédio sexual no mercado de trabalho por meio de regulamentações e leis trabalhistas, criminais e de não-discriminação, de modo a permitir às vítimas buscarem diversos remédios dependendo da natureza do ato e do tipo de relação e condição de trabalho em que elas se encontram (OIT, 2018, p. 53).

Como visto, no Brasil, embora o assédio sexual seja crime e tenha reflexos na justiça do trabalho e no campo da responsabilidade civil, os dados dos indicadores apontam para aparente insuficiência do desenho legal usado para coibi-lo. A denúncia não é plenamente

utilizada – os dados mostram que, embora quase metade das mulheres revelasse ter sofrido assédio sexual no ambiente de trabalho, apenas 5% foram capazes de reportar o ocorrido ao departamento de recursos humanos da empresa, 33% declararam não ter feito nada a respeito e 15% acabaram pedindo voluntariamente sua demissão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os indicadores apontam para diversos desafios que dificultam o desenvolvimento feminino em sua plenitude. Se, por um lado, indicam baixa disparidade entre os gêneros no tocante ao acesso à saúde e à educação, certos desafios irresolutos levam ao questionamento acerca do efetivo incremento das condições garantidas às mulheres, como os casos relacionados à pobreza menstrual, à baixa inserção feminina no mercado de trabalho e aos menores salários, em comparação com os homens – especialmente em vertentes setorializadas, de modo a alcançar o elo mais frágil da cadeia que são as mulheres pobres pretas e pardas.

Em paralelo, fatores como estudos diferenciados que preparam para o cuidado com o lar e com a família, a baixa inserção econômica de mulheres de baixa renda e periféricas, a divisão desigual de tarefas domésticas, a baixa representatividade feminina na política e os dados alarmantes de violência contra a mulher parecem indicar que o Brasil não confere estrutura suficientemente robusta às mulheres para o seu pleno desenvolvimento. Amartya Sen enfatiza a importância da “condição de agente” da mulher como agente ativo do processo da mudança, a merecer a preocupação com o bem-estar e/ou mal-estar das mulheres, suas privações e sofrimentos tipicamente femininos, fato que aponta para a urgência de se adotar, nas políticas públicas, abordagens voltadas para a condição de agente na pauta feminina.

Assim, os diversos aspectos da situação feminina (como potencial para auferir rendimentos, papel econômico fora da família, oportunidade e graus de alfabetização e instrução, intitamentos de direitos de propriedade e outros correlatos) jamais podem parecer excessivos ou demasiados, seja para a sociedade seja para o agente político ou jurídico. Apesar de se perceber importante evolução a partir dos direitos conferidos pela Constituição de 1988, nas pautas da família e dos direitos das mulheres, diversos outros desafios se apresentam no cotidiano, tais como o revés desencadeado pela pandemia do novo coronavírus e a força conservadora da pauta política. Nesse contexto, resta continuar evoluindo e acessando novos direitos, a partir da ideia de expansão das articulações e das necessidades,

assim, é preciso estruturar e reestruturar políticas públicas que (efetivamente) gerem incentivos para novos aportes de participação feminina na política, como forma de assegurar a discussão e a tutela de pautas de seu interesse, na medida em que essa representatividade se mostra extremamente relevante para viabilizar as mudanças, atuando entre o desenvolvimento feminino e a elevação conjunta das cinco liberdades instrumentais semanas.

Nesse cenário, pontua-se o drama ocasionado pela pandemia sanitária do novo coronavírus deflagrada em março de 2020 com efeitos ainda atuais. Em complemento aos dados apresentados, nos casos de violência e exclusão social de mulheres, ocasionados pela pandemia, houve a crise econômica mundial e a crise política local. Evidências preliminares sugerem que essa agenda complexa afetou mulheres mais severamente do que homens, visto que, do ponto de vista econômico, os setores que mais sofreram com lockdowns e com a rápida digitalização foram aqueles que mais frequentemente empregam mulheres, fator combinado com as pressões adicionais relacionadas aos afazeres domésticos.

Esse contexto depreciativo freou o progresso com direção à paridade de gênero em diversos setores econômicos. Projeções da Organização Internacional do Trabalho, divulgadas pelo *Global Gender Gap Report 2021*, do Fórum Econômico Mundial, estimam que 5% de todas as mulheres perderam seus empregos, em comparação com 3,9% dos homens. Os mesmos dados revelam que o fechamento das escolas durante a pandemia foi um dos principais motivos que levaram as mulheres a reduzir sua jornada de trabalho, visto que a responsabilidade com os filhos ainda recai predominantemente sobre elas. Encerrada a pandemia, esses dados revelam que a recolocação feminina no mercado tem sido mais lenta do que a masculina, com menores taxas de contratação e contratação atrasada em papéis de liderança.

A considerar a trajetória atual, a igualdade de gênero somente será atingida em 131 anos. No Brasil, estimada a conjugação dos fatores de retrocesso aqui apontados, a importância de se construírem políticas públicas eficientes reveste-se de essencialidade, tendo em vista seus efeitos negativos em termos de oportunidades futuras de trabalho para mulheres (*scarring effect*), com risco de recolocação inferior no mercado de trabalho e persistente queda de renda. É o inverso da equação seniana de ampliação das oportunidades, com poder de escolha e aumento de bem-estar.

Nesse contexto, estratégias de recuperação sensíveis às questões de gênero serão essenciais para reaver o que foi perdido, de maneira que governantes comprometidos com a

pauta dos direitos sociais e da dignidade humana terão a chance de consolidar economias resilientes, voltadas igualmente à preocupação socioambiental e de paridade de gênero, por meio do investimento em ambientes de trabalho inclusivos, instituição de sistemas de cuidado equitativos, incentivo ao crescimento feminino em posições de liderança e requalificação e demais questões relacionadas ao gênero (*gender lens*). Para tanto, é imprescindível que as mulheres estejam representadas em todas as esferas do poder político, administrativo e jurisdicional, de forma a garantir a discussão e implementação de pautas de seu interesse.

Como diagnóstico à maior paridade de gênero, o relatório do Fórum Econômico Mundial recomenda mais investimento no setor de cuidados e assistência, assim como no acesso equitativo ao que o relatório chama de “licença de cuidado” para homens e mulheres; depois, que tais políticas foquem proativamente em superar a segregação ocupacional por gênero e que políticas efetivas de requalificação, combinadas com práticas de gestão reparadoras reforcem a contratação imparcial ou direcionada a mulheres. Em desdobramento, a lógica empresarial precisa ser trabalhada, inclusive no cuidado com a promoção, de modo a pavimentar o caminho para um futuro mais equitativo no trabalho entre homens e mulheres no mundo do trabalho.

Como decorrência, ao se pensar em políticas públicas para aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho, é imprescindível incluir no debate a expansão da rede de cuidados para crianças, idosos e pessoas com deficiência, de modo a retirar da mulher a responsabilidade com esses encargos. Importante destacar que o estabelecimento de políticas públicas que visem ao aumento da participação das mulheres no mercado do trabalho não decorre de um lugar de “caridade”, mas representa o interesse do país, não apenas econômico (pois implica no crescimento do PIB e das receitas tributárias) mas também social, na medida em que tem sido frequentemente atribuído à melhoria da condição de agente das mulheres papel imprescindível na ampla promoção do bem-estar social.

REFERÊNCIAS

- ALWAYS BRASIL. **Always contra a pobreza menstrual no Brasil: #MeninaAjudaMenina**. Always Brasil, 2021. Acesso em: 20 dez 2023.
- ARAÚJO, Gabriela Shizue Soares; GAMA, Marina de Mello. Breve balanço das eleições de 2022 para as mulheres: a violência política de gênero venceu! **Migalhas**, 2023. Acesso em 27 jan 2024.
- BOUERI, Aline Gatto; SOARES, Marcelo. **Mulheres negras recebem apenas 20% dos recursos de homens brancos**. Gênero e Número, 2022. Acesso em: 27 jan 2024.
- FBSP - FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. 3ª edição, 2021. Acesso em: 21 dez 2023.
- FBSP - FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19**. 2020. Acesso em: 20 dez 2023.
- FEITOSA, Maria Luiza Alencar; SANTANA, Eliara. **A sinistra Damares e seu projeto de destruição de direitos**. Carta Capital, 2022. Acesso em: 17 jan 2024.
- FERNANDES, S. A. **Entraves para Inclusão de Gênero no Pronaf Mulher no Meio Rural de Santa Catarina**. Revista Grifos, n N. 34/35 - 2013. Acesso em: 21 nov 2023.
- FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL - FEM. **Global Gender Gap Report 2023**. Geneva: 2023. Acesso em 20 mar 2024.
- FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL - FEM. **Global Gender Gap Report 2021**. Geneva: 2021. Acesso em 10 dez 2023.
- IBGE. **Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil**. 3 ed. n. 38. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Acesso em 26 mar 2024.
- IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Acesso em 26 mar 2024.
- IBGE. **Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil**. 2 ed. n. 38. Rio de Janeiro: IBGE, 2021a. Acesso em 15 dez 2023.
- IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021b. Acesso em 16 dez 2023.
- IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018a. Acesso em 16 dez 2023.
- IPEA. **Participação no mercado de trabalho e violência doméstica contra as mulheres no Brasil**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro, Ipea, 2019. Acesso em: 20 dez 2023.

PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes; SILVA, Samyla Carvalho Gonçalves; LIMA, Leda Batista da Silva Diôgo de. **Desigualdade de Gênero e Segurança Humana: uma análise da política pública tributária no Brasil**. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE), vol. 10, n. 2, 2022. Acesso em: 16 jan 2024.

PORTINARI, Natália; DANTAS, Dimitrius; MARZULLO, Luisa. Partidos gastam R\$ 6 milhões com candidatas suspeitas de serem laranjas; conheça os casos. **O Globo**, 07 out 2022. Acesso em: 30 jan 2024.

MMFDH; SNPM. **Raseam: Relatório Anual Socioeconômico da Mulher 2017/2018**. Brasília, 2020a. Acesso em 19 nov 2023.

MMFDH; SNPM. **Enfrentando a violência doméstica e familiar contra a mulher**. Brasília, 2020b. Acesso em 21 nov 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher: Princípios e Diretrizes**. 1. ed., 2. reimpr. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2011. Acesso em 19 nov 2023.

OIT. **Ending violence and harassment against women and men in the world of work**. ILO, Geneva. Report V(1) 2018. Acesso em: 10 dez 2023.

ONU MULHERES. **Covid-19, Eleições Municipais de 2020 e Desafios para as Candidaturas de Mulheres**. Informe v3, 2020a. Acesso em: 20 dez 2023.

ONU MULHERES. **Diretrizes para Atendimento em Casos de Violência de Gênero contra Meninas e Mulheres em Tempos da Pandemia da Covid-19**. Brasília, 2020b. Acesso em: 20 dez 2023.

ONU MULHERES. **Eleições Municipais 2020**. 2021. Acesso em 16 jan 2024.

ONU MULHERES; PNUD BRASIL; IDEA INTERNACIONAL. **BRASIL: Onde está o compromisso com as mulheres? Um longo caminho para se chegar à paridade**. ATENEA: mecanismo para acelerar a participação política das mulheres na América Latina e no Caribe. 2020. Acesso em: 16 jan 2024.

PISCITELLI, Tathiane. Tributação, desigualdade de gênero e as pensões alimentícias. **Globo**, São Paulo, 22/03/2021. Acesso em: 25 nov 2023.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

THINKEVA. **O ciclo do assédio sexual no ambiente de trabalho**. Thinkeva, 2020. Acesso em: 10 dez 2023.

TURTELLI, Camila; GOMES, Bianca. Estudo indica ao menos 5 mil candidatas laranjas nas eleições 2020. **O Estado de S.Paulo**, 2020. Acesso em: 22 dez 2023.

UNFPA; UNICEF. **Pobreza menstrual no Brasil: desigualdades e violações de direitos.**
[s.l.]: [s.n.], 2021. Acesso em: 03 dez 2023.

GENDER DEVELOPMENT IN BRAZIL: current challenges in the light of Sen's approach to development as freedom

Abstract: This paper aims to investigate whether the Brazilian (institutional, legal and/or social) framework enables women to achieve their full development potential, taking into consideration the concept of development as freedom presented by Amartya Sen. For this purpose, each of the five instrumental freedoms proposed by the author will be discussed in light of statistical indicators regarding gender disparity, in order to identify the main vulnerabilities and infer considerations about the level of gender inequality in Brazil. Finally, we will reflect upon the design of public policies to recover the country, considering the deficient State Policy structured throughout the last years and the repercussions caused by the Covid-19 pandemic to this scenario. The paper dialogues the intersection between the Human Rights and the Economic Law fields of study, basing itself, specially, on scientific studies and official statistics regarding the subject.

Keywords: Gender Inequality. Development as Freedom. COVID-19 Pandemic. Corrective Policies.