

A família monoparental feminina e a necessidade de políticas públicas específicas

*The female single parent family and the need for specific public
policies*

Milena Furghestti Machado

Charles Henrique Voos

Resumo: O presente artigo possuiu como objetivo principal demonstrar a necessidade de políticas públicas específicas para a família monoparental feminina, perpassando uma breve análise histórica da família patriarcal brasileira, bem como das alterações sociais e legislativas que a conduziram para uma realidade multifacetada e com proteção especial do Estado, mencionada na Constituição de 1988. Para tanto, foi conceituada a família monoparental, e, especialmente, aquela chefiada por uma mulher e seus filhos, que se encontre numa situação de vulnerabilidade social. Também foram abordados dados que corroboram a grande porcentagem das famílias brasileiras que estão nessa situação, quase metade da população do país. Daí parte a conceituação e importância de políticas públicas específicas para a temática, que abrangem muito mais que auxílio financeiro do Estado. Assim, tratou-se do tímido Projeto de Lei 3.717/2021, instituidor da “mãe solo”, que aponta políticas públicas nas áreas de trabalho, educação infantil, assistência social, moradia, apoio no transporte público etc. Para além, foram apontadas por esta autora demais políticas sociais que abordem de maneira mais ampla a complexidade e precisões de uma família monoparental feminina. O método de pesquisa utilizado neste artigo foi o dedutivo, com estudo bibliográfico, análise de dados e legislação, não pretendendo exaurir o tema.

Palavras-chave: Família Monoparental, mulheres, políticas públicas.

Abstract: This article had as its main objective to demonstrate the need for specific public policies for the female single parent family, passing through a brief historical analysis of the brazilian patriarchal family, as well as the social and legislative changes that led to a multifaceted reality and with special protection from the State,

mentioned in the 1988 Constitution. To this end, the single-parent family was conceptualized, and especially that headed by a woman and her children, who are in a situation of social vulnerability. Data that corroborate the large percentage of Brazilian families that are in this situation, almost half of the country's population, were also discussed. Hence the conceptualization and importance of specific public policies for the theme, which cover much more than financial aid from the State. Thus, it was the timid bill 3.717/2021, which established the “solo mother”, which points out public policies in the areas of work, early childhood education, social assistance, housing, support in public transport, etc. In addition, other social policies that address the complexity and precisions of a female single-parent family were pointed out by this author. The research method used in this article was deductive, with bibliographical study, data analysis and legislation, not intending to exhaust the theme.

Keywords: Single parent family, women, public policies.

INTRODUÇÃO

Imperiosa a necessidade de um recorte histórico-legislativo da evolução da célula familiar, assim, partiremos da formação da família brasileira patriarcal, branca, heteronormativa, patrimonial, cristã, uma verdadeira unidade econômica, política e religiosa, caracterizada pela grande submissão de mulheres e filhos ao *pater familias*, detentor do poderio financeiro e único gestor desta entidade, que por sua vez, moldou-se às tradições e normas portuguesas, antes e pós colonização brasileira. Em detrimento das culturas familiares indígena ou africana, além das famílias não formadas pelo casamento (religioso), pouco tratadas nas obras que descrevem a história do referido instituto. Dias salienta:

Em uma sociedade conservadora, os vínculos afetivos, para merecerem aceitação social e reconhecimento, necessitava ser chancelados pelo que se convencionou chamar de **matrimônio**. A família tinha uma **formação extensiva**, verdadeira comunidade rural, integrada por todos os parentes, formando unidade de produção, com amplo incentivo à **procriação**. Como era entidade **patrimonializada**, seus membros representavam força de trabalho. O crescimento da família ensejava melhores condições de sobrevivência a

todos. O núcleo família dispunha de perfil **hierarquizado e patriarcal**. (DIAS, 2013, p. 28) (grifos da autora)

Portugal, um país católico, impôs a sua colônia as normas canônicas, as Ordenações Afonsinas (ano de 1446), as Manuelinas (1521) e, por fim, as Filipinas (1603). Esta, a mais ressaltante, pois vigorou no país, em matéria civil, até o dia 31 de dezembro de 1916, com a vigência do antigo Código Civil. Tais leis apresentavam proibições convenientes quanto ao casamento sem a permissão do rei às mulheres que recebiam por sucessão hereditária bens da Coroa ou qualquer outra vantagem pecuniária.

Até o ano de 1861 somente eram reconhecidos os matrimônios realizados diante da Igreja Católica Apostólica Romana. A partir do Decreto nº. 1.144, de 11 de setembro de 1861, os casamentos entre pessoas de fé diversa foram admitidos pelo Estado, é o início da laicização, ou seja, a não adoção de uma religião oficial pelo país. O Decreto nº. 3.069, de 17 de abril de 1863, regulamentou as normas básicas referentes ao registro de nascimentos, casamentos e óbitos de não católicos, manteve os impedimentos matrimoniais do Direito canônico, contudo, reconheceu a competência de autoridades civis para conhecer de nulidades ou demais questões referentes ao casamento de acatólicos.

A Proclamação da República teve como corolário a desvinculação da Igreja e Estado, regulamentando o casamento civil através do Decreto nº. 181, de 24 de janeiro de 1890, massificando a falta de distinção religiosa para o matrimônio, texto que o Código Civil de 1916 repete quase que integralmente, já que foi construído entre a transição do século XIX para o XX (MAGALHÃES, 2000).

Com a influência da Escola do Direito Natural, alterou-se a estrutura tradicional da família, seu cunho patriarcal e sua finalidade política foram questionados, defendendo a conveniência de baseá-la em patamares igualitários e privá-la do caráter político. Negou-se o aspecto religioso do

matrimônio e se pugnou pelo enfraquecimento da autoridade paterna. Contudo, ainda priorizava o poder marital, a incapacidade e submissão da mulher, a igualdade entre os filhos legítimos e a inferioridade dos ilegítimos (GOMES, 2000).

Originalmente, o Código Civil de 1916 trazia 290 artigos no Livro de Família, dentre eles, 151 eram de cunho patrimonial (LÔBO, 1999). Os princípios civis norteadores da época consistiam na qualificação como legítima da família fundada no casamento, a discriminação dos filhos advindos de relações extraconjugais, a hierarquização e o patriarcalismo na direção familiar, a indissolubilidade do vínculo conjugal e a imoralidade do concubinato.

Todavia, como a sociedade modifica-se a passos bem mais acelerados que seu próprio ordenamento jurídico, não tardou para as alterações sociais influenciarem e clamarem por novas leis, condizentes com a realidade familiar. A lei corresponde ao congelamento de uma realidade dada, de modo que a família juridicamente regulada não é multifacetada como a natural. Esta preexiste ao Estado e ao Direito e, na verdade, é um instituto que evolui de forma multifatorial, muito além de sua legislação.

Após um período de escassas leis que amparavam a instituição familiar, devido ao seu cunho privado, destacamos o Decreto-Lei nº. 3.200, de 19 de abril de 1941, (referente à proteção da família); o Decreto nº. 9.071, de 03 de setembro de 1946 (que regulamentou o direito de visitas aos filhos no desquite litigioso); a Lei nº. 883, de 21 de outubro de 1949 (que consentiu o reconhecimento de filhos extraconjugais depois de dissolvida a sociedade conjugal, alterada pela Lei nº. 7.250, de 14 de novembro de 1984, que autorizou o reconhecimento de filho havido fora do matrimônio pelo cônjuge separado de fato há mais de cinco anos contínuos); a Lei nº. 968, de 10 de dezembro de 1949 (que estabeleceu a fase de conciliação nos desquites e ações de alimentos); a Lei nº. 1.110, de 23 de maio de 1950 (que regulamentou o reconhecimento dos efeitos civis do casamento religioso).

Destaca-se nesse período a Lei nº. 4.121, de 27 de agosto de 1962, o Estatuto da Mulher Casada, que tornou a mulher civilmente capaz (apenas em 1962!), reconhecendo direitos iguais aos do marido na governança familiar, modificou os regimes de bens e guarda dos filhos, retirou a necessidade de autorização do marido para que a esposa exercesse atividade laborativa e a propriedade dos bens adquiridos com o fruto do seu trabalho, entre outras conquistas (DIAS, 2013); as Súmulas 380 e 382, do Supremo Tribunal Federal (relacionadas ao reconhecimento e dissolução do concubinato, até então ignorado pelo ordenamento); a Lei nº. 5478, de 25 de julho de 1968 (que reformou processualmente a ação de alimentos) e a Lei nº. 6.515, de 26 de dezembro de 1977 (que regulamentou a Separação e o Divórcio judiciais), também com relevância para o presente estudo, pois muitas das famílias monoparentais se formam após a dissolução do casamento.

Foi com o advento da Constituição da República de 1988 (e suas emendas) que a família recebeu uma regulamentação de Direito Público, normatizando a celebração gratuita do casamento civil para todos, a extensão da proteção estatal à união estável e à família monoparental, a igualdade dos cônjuges em direitos e deveres, a facilitação do divórcio e a eliminação de quaisquer distinções entre filhos biológicos, extraconjugais ou adotivos.

Enquanto a codificação civil permanecia avessa a tais evoluções sociais, o Estado absorveu a regularização dessas relações, o que chamamos de fenômeno da constitucionalização dos princípios fundamentais, antes do Direito Civil, agora auto executáveis na Constituição (OLIVEIRA, 2002).

Dias informa:

A Constituição Federal de 1988 [...] espancou séculos de hipocrisia e preconceito. Instaurou a **igualdade entre homem e mulher** e esgarçou o conceito de família, passando a proteger de forma igualitária seus membros. Estendeu igual proteção à família constituída pelo **casamento**, bem como à **união estável** entre homem e mulher e à comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes, que recebeu o nome de **família**

monoparental. Consagrou a **igualdade dos filhos**, havidos ou não do casamento ou por adoção [...]. Essas profundas modificações acabaram derogando inúmeros dispositivos da legislação então em vigor, por não recepcionados pelo novo sistema jurídico. (DIAS, 2013, p. 30) (grifos da autora)

Rodrigo da Cunha Pereira (2021, s/p) também corrobora:

A ideia de família, para o Direito brasileiro, sempre foi a de que ela é constituída de pais e filhos unidos a partir de um casamento regulado e regulamentado pelo Estado. Com a Constituição de 1988 esse conceito ampliou-se, uma vez que o Estado passou a reconhecer “como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes”, bem como a união estável entre homem e mulher (art. 226). Isso significou uma evolução no conceito de família. Até então, a expressão da lei jurídica só reconhecia como família aquela entidade constituída pelo casamento. Em outras palavras, o conceito de família se abriu, indo em direção a um conceito mais real, impulsionado pela própria realidade.

Outras leis posteriores contribuíram para um panorama mais favorável destinado à família e demonstraram avanços, como a Lei nº. 8.009, de 29 de março de 1990 (que ampliou a proteção do bem de família, protegendo a família advinda de casamento ou união estável); a Lei nº. 8.069, de 13 de julho 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); a Lei nº. 8.560, de 29 de dezembro de 1992 (que regulou a investigação de paternidade dos filhos concebidos fora do casamento); a Lei nº. 8.971, de 29 de dezembro de 1994 (que regrou os alimentos e sucessão nas relações entre participantes da união estável).

Dias (2013) expõe a necessidade de reconhecimento dos vínculos extramatrimoniais ingressarem no mundo jurídico, por obra da jurisprudência e depois da própria Constituição, regulamentando como entidade familiar a união estável e a família monoparental (embora esta última não possua até o momento nenhuma norma complementar ou proteção do Estado).

Posteriormente, entra em vigor a Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (instituiu o novo Código Civil, embora já desatualizado desde o início da sua vigência). Sobre esta Lei, Dias elucida:

O Código Civil entrou em vigor em 11 de janeiro de 2003. Mas o projeto original data de 1075, anterior, inclusive, à Lei do Divórcio, que é de 1977. Tramitou pelo Congresso Nacional antes da promulgação da **Constituição Federal**, em 1988, que introduziu diversa ordem de valores, privilegiando a dignidade da pessoa humana. Em completo descompasso com o novo sistema jurídico, o projeto sofreu modificações profundas para adequar-se às diretrizes constitucionais. [...] não deu o passo mais ousado, nem mesmo em direção aos temas constitucionalmente consagrados, ou seja, operar a subsunção, à moldura da norma civil, de construções familiares existentes desde sempre, embora completamente ignoradas pelo legislador infraconstitucional. [...] é código antigo com um novo texto. (DIAS, 2013, p. 31) (grifo da autora)

Ainda temos a Lei nº. 11.340, de 07 de agosto de 2006 (a Lei Maria da Penha); a Lei nº. 11.441, de 04 de janeiro de 2007 (que possibilitou o divórcio extrajudicial); a Lei nº. 11.698 de 13 de junho de 2008 (que regulamentou a guarda compartilhada); a Lei nº. 11.804/08 de 05 de novembro de 2008 (que possibilitou o pedido de alimentos gravídicos); a Emenda Constitucional nº. 66, de 13 de julho de 2010 (que trata do divórcio imediato); a Lei nº. 12.318, de 26 de agosto de 2010 (que trata da alienação parental); o reconhecimento da união estável homoafetiva pelo Supremo Tribunal Federal em 2011, com a possibilidade de casamento civil através da Resolução nº. 155, do Conselho Nacional de Justiça; a Lei nº. 13.105 de 2015 (o novo Código de Processo Civil), dentre muitas outras.

Assim, atualmente visualizamos a Carta Magna oferecendo o regramento essencial à proteção das relações familiares múltiplas, juntamente com uma gama de leis que especificam a aplicação de tais garantias, algumas antigas, utilizadas no que não divergem dos preceitos constitucionais, outras já com ares modernos, porém, uma grande colcha de retalhos que ainda não

abrange muitos dos anseios familiares, como a família monoparental, objeto deste artigo.

Durante as décadas acima referidas, podemos observar grandes alterações histórico-sociais, e, por conseguinte, absorvidas pela família, citemos desde as Revoluções Industrial até a urbanização, a emancipação e o trabalho femininos (o movimento feminista), a dessacralização do casamento, a despatrimonialização da família, sua descodificação civil a partir da Constituição, o surgimento dos variados métodos contraceptivos, a desbiologização dos laços familiares e a valorização da socioafetividade, a pluralização das formas familiares, o contínuo estreitamento do número de componentes no núcleo familiar (especialmente filhos), o crescimento do número de divórcios, a evolução da engenharia genética e novas formas de concepção da vida, as questões LGBTQIAP+, etc..

Perante todas essas transformações sociais, finalmente se ponderou o núcleo familiar e as situações vividas por seus sujeitos. Nesse contexto, e seguindo a base constitucional foram desenvolvidos novos princípios para o Direito de Família, alguns já mencionados, de forma explícita ou implícita, como a dignidade humana, a solidariedade familiar, a igualdade entre filhos, igualdade entre cônjuges e companheiros, a igualdade na chefia familiar, o melhor interesse para crianças e adolescentes, o pluralismo familiar, a paternidade responsável, a afetividade, etc., muitos deles constantes nos artigos 226 e 227, da Constituição. (BRASIL, 1988).

A FAMÍLIA MONOPARENTAL FEMININA

Diferentes são os sentidos do termo “família” (social, amplo, lato, restrito), bem como seus caracteres (biológico, econômico, psicológico, político, jurídico), tendo em vista que se constitui na primeira e principal forma de agrupamento humano, preexistindo à própria organização jurídica da vida em sociedade e considerada a *celula mater* de uma nação.

Entretanto, muitos desses termos também perderam seu significado, pois a família sofre constantes mutações em seu conceito, transcende sua própria historicidade (PEREIRA, 2021), de acordo com os valores culturais, éticos, políticos, econômicos e religiosos de determinada época. E, hoje, uma melhor concepção de família exige um aprofundamento do estudo de suas complexas relações, como bem aponta Gama (2001, p. 23):

As famílias devem espelhar a própria formação democrática do convívio em sociedade; sob prisma político-ideológico, fundando-se em valores existenciais e psíquicos, próprios do ser humano, como os sentimentos de solidariedade, afeto, respeito, compreensão, carinho e aceitação, que afastam os valores autoritários, materialistas, patrimonialistas e individualistas que nortearam a família matrimonial. Qualquer abordagem contemporânea em matéria de família jurídica deve levar em conta tal mudança de eixo.

Realmente, a família partiu de um quadro desigual, patrimonial e formal para um aspecto mais social e igualitário, valorando os interesses individuais dos sujeitos da prole sem perder a ideia de uma pequena comunidade.

A família contemporânea ultrapassa o princípio do “ter” (sentido dos poderes patrimonial e patriarcal) para o do “ser” (sentido afetivo, de realização pessoal, humanista). Esse modelo de família se fundamenta sobre os pilares da repersonalização, da afetividade, da pluralidade e do eudemonismo, conferindo nova roupagem axiológica ao direito das famílias. A família-instituição foi substituída pela família-instrumento, contribuindo tanto para o desenvolvimento de seus integrantes como para o crescimento da própria sociedade (DIAS, 2007).

A formação de famílias à margem do modelo legal lentamente passou a ser absorvida no âmbito social, o sentimento ganhou dimensões significativas, por uma maior preocupação com o indivíduo em si, independentemente do modo em que este resolveu construir ou reconstruir uma relação conjugal. Quando o

sujeito ocupa uma posição central na matéria é esperado que outros elementos ingressem na esfera jurídica, como o afeto – vontade de estar e permanecer junto à outra pessoa, respeito, carinho, cuidado, consideração – revelando-se um elemento de grande valor na constituição de uma célula familiar. Os indivíduos começaram a se preocupar mais com o que sentiam do que com a adequação de seus atos ao modelo jurídico (FACHIN, 1999).

Assim, a família contemporânea é tomada como a comunidade de afeto e entre-ajuda, espaço onde as aptidões naturais podem ser potencializadas e sua continuidade só encontra respaldo na existência do afeto. É a família eudemonista, pois traduz o meio onde se acentuam as relações de sentimento entre os membros do grupo, valorizam-se as funções afetivas da família que se torna o refúgio privilegiado das pessoas contra a agitação da vida nas grandes cidades e das pressões econômicas e sociais. (FACHIN, 1999, p. 291-292)

Um Direito que ignora os direitos da mulher, as relações homoafetivas, a paternidade socioafetiva, o pluralismo familiar, também condena à invisibilidade situações que há muito existem em nosso cotidiano, como é o caso da família monoparental. Rodrigo da Cunha Pereira (2021, s/p) vai além:

Família, ou entidade familiar, é um gênero que comporta duas espécies, em sua constituição: a família conjugal e a família parental. A conjugal é aquela que se estabelece com base em uma relação afetiva, envolvendo sexualidade e pode advir daí filhos, ou não. Pode ser heteroafetiva ou homoafetiva, pelo casamento ou união estável, simultânea à outra, quebrando o princípio da monogamia, ou não; a família parental é aquela que decorre da formação de laços consanguíneos ou socioafetivos. Pode ser por inseminação natural ou artificial, geradas em útero próprio ou de substituição (barriga de aluguel). Seja como for, parental ou conjugal, interessa ao Direito de Família a inclusão de todas essas novas configurações para que se possa atribuir direitos e receber a proteção do Estado.

No que tange à família monoparental, esta pode ser conceituada como aquela formada por qualquer dos pais e seus descendentes, conforme art. 226, §4º, da Constituição (BRASIL, 1988). A monoparentalidade consiste numa forma de ressaltar a presença de apenas um dos genitores no núcleo familiar (DIAS, 2013).

As famílias monoparentais podem ser constituídas por pai ou mãe solteiros e seus filhos, genitores divorciados, que dissolveram a união estável, viúvos, enfim, possuem uma série de possíveis origens. Para Rodrigo da Cunha Pereira (2021) esta forma familiar pode ser estendida a um dos avós que cria seus netos, um tio e seus sobrinhos ou ainda um terceiro, sem parentesco com os menores de idade (padrinhos).

Um dos tipos de família monoparental, e que são recentes do ponto de vista histórico, são as chamadas “produções independentes”. Uma mulher, ou um homem, que deseja ser pai ou mãe, resolve ter um filho, independentemente da anuência ou concordância de um parceiro ou fornecedor do material genético. Isto pode se dar por meio de inseminação artificial com material buscado em banco de sêmen, ou mesmo por inseminação natural, utilizando seu parceiro sexual como mero doador do material genético, com o conhecimento/consentimento, ou não do parceiro. (PEREIRA, 2021, s/p)

O presente artigo tratará da família monoparental feminina, ou seja, aquela formada pela mãe e seus filhos, sendo a genitora a única provedora do lar em todos os âmbitos, não contando com auxílio do genitor ou outros parentes. Na maioria das vezes a família monoparental se origina da dissolução da sociedade conjugal ou da união estável, aqui a mulher assume sozinha, e de forma sobrecarregada, o sustento, a criação, a educação e demais cuidados da prole.

Torna-se, portanto, uma forma familiar que merece especial proteção do Estado (como solicitou a própria Constituição), uma vez que há apenas um

adulto provendo as necessidades da família. Obviamente, outros motivos podem levar a esta composição familiar, como mulheres que se tornaram viúvas, que foram abandonadas durante a gravidez, que recorreram a técnicas de reprodução assistida ou caseira, que planejaram gestações independentes, que realizaram sozinhas o processo de adoção de criança ou adolescente, etc.

Como já mencionado neste artigo, a mulher brasileira enfrentou os ditames patriarcais e total submissão ao homem, foi a partir das conquistas do movimento feminista no país e de algumas legislações, como o Estatuto da Mulher Casada, que ela atingiu sua capacidade civil plena, o direito ao voto, o direito ao trabalho remunerado, certa independência econômica, ao estudo e profissionalização, o direito ao afastamento de relações familiares violentas. Contudo, ela não abandonou a condição de mãe, “do lar”, assumindo múltiplas jornadas.

Destarte, importante salientar que grande parte das famílias monoparentais femininas se encontra em situação de vulnerabilidade, pois a mulher não possui condições financeiras para arcar com todas as despesas do lar e dos filhos, não tem acesso a planos de saúde, dependendo do Sistema Único de Saúde, não possui qualificação profissional, se sujeita a trabalhos informais ou a mais de um emprego, não consegue turnos integrais nos Centros de Educação Infantil para os filhos, não tem moradia própria e digna ou alimentação adequada, não conta com uma rede de apoio que possa oferecer suporte emocional, ou seja, está envolta em muitas dificuldades diárias ao enfrentar a “carreira solo”.

Assim, a família monoparental feminina está muito mais para um núcleo vulnerável, do que para produções programadas, desejadas e independentes, onde o cenário retratado acima não se faz presente.

Embora não seja o objeto central deste trabalho, que por si só geraria recorte para outro artigo científico, devemos recordar que a família monoparental feminina possui interseccionalidades que podem agravar ainda mais a situação da prole, como as mães pardas negras, homoafetivas, transgêneras, analfabetas ou com baixo estudo e qualificação profissional, com

rendas abaixo de um salário-mínimo, desempregadas, de idades novas ou muito avançadas, que encontrarão ainda mais dificuldades e preconceitos na luta diária pela sobrevivência digna e de seus filhos.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, já apontava um crescimento dos números de famílias que possuem as mulheres como referência de sustento, entre as décadas de 1950 e 2000, passando de 12,1% (doze vírgula um por cento), um número alto para o ano de 1950, para 26,7% (vinte seis vírgula sete por cento) no ano 2000, (IBGE, 2002). Este número subiu para 35% (trinta e cinco por cento) em 2009 e 45% (quarenta e cinco por cento) em 2018, ou seja, quase metade das famílias brasileiras são chefiadas por mulheres, o que corresponde a 34,4 milhões de lares.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, o número de famílias chefiadas por mulheres vem aumentando expressivamente no Brasil, em 1995, 23% (vinte e três por cento) possuíam a mulher como pessoa de referência financeira no lar, passando para 40% (quarenta por cento) em 2015. Salientando que em parte delas havia uma presença masculina sem renda. Também houve uma gradativa reconfiguração nos arranjos familiares, se em 1995 a família tradicional (pai, mãe e filhos) correspondia a 58% (cinquenta e oito por cento) da sociedade brasileira, em 2015 o percentual caiu para 42% (quarenta e dois por cento), aumentando significativamente os domicílios com somente um adulto e de casais sem filhos. (IPEA, 2017)

De acordo com o Observatório Nacional da Família, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (2021) dentre o percentual dos casais, famílias monoparentais e unipessoais, a segunda corresponde a 18,5% (dezoito vírgula cinco por cento) do total, até o ano de 2015.

Já o rendimento das famílias monoparentais femininas é o mais baixo entre os diversos arranjos familiares (especialmente os que possuem homens no lar), pois 62,60% (sessenta e dois vírgula sessenta por cento) tem rendimento de até um salário-mínimo; 33,53% (trinta e três vírgula cinquenta e três por cento) possui rendimento de mais de um até cinco salários-mínimos e apenas 3,86% (três vírgula oitenta e seis por cento) vive com mais de cinco salários-

mínimos, no ano de 2015. (MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS, 2021)

Tal fenômeno é associado à “feminização da pobreza”, pois se costuma relacionar as famílias chefiadas por mulheres ao fato de que estas possuem rendas inferiores às dos homens, sendo na sua maioria formadas de mães com filhos, uma verdadeira sobrecarga na necessidade de recursos, tempo, rede de apoio, sem contar o preconceito, pressão social, problemas emocionais e psíquicos, etc. (IPEA, 2017)

Em 2009, as mães sozinhas com filhos gastavam em média, 25,9 horas por semana com afazeres domésticos e 36,8 horas no trabalho remunerado. É a famosa “dupla jornada” que atinge grande parte das famílias monoparentais femininas, que por questões culturais, dentro de um sistema patriarcal, enxerga a mulher como cuidadora do lar e dos filhos, além de possuir um trabalho remunerado fora de casa, sendo sua obrigação somar tais responsabilidades. (IPEA, 2017)

Há que se reconhecer todos os avanços e as novas formas de inserção das mulheres na sociedade, mas as transformações no âmbito familiar parecem ocorrer de maneira mais lenta. [...] independentemente da posição na família, as mulheres ainda ganham menos que os homens e respondem pela maior parte dos afazeres domésticos. Essa permanência, por sua vez, tem consequências sobre a forma como as mulheres se inserem nos diferentes espaços públicos, e portanto, pode ter influência na continuidade dos avanços observados nos últimos anos. [...]. Dessa forma, com a ruptura das tradicionais convenções de gênero, homens e mulheres teriam, igualmente, liberdade de escolha e estariam em condições igualitárias tanto no mercado de trabalho quanto no ambiente doméstico, compartilhando os trabalhos remunerados e não-remunerados. (IPEA, 2017, p. 24)

Diante dos dados apresentados resta claro que tanto o número de famílias monoparentais femininas vem crescendo, o que não significa apenas um avanço da mulher na sua independência e no mercado de trabalho, pois

muitas se encontram em estado de extrema vulnerabilidade, como também fica pungente a necessidade de políticas públicas específicas para este arranjo familiar, que promovam vida digna, renda e os demais direitos fundamentais para mães e filhos.

Dentre alguns exemplos de maior visibilidade para esta forma familiar temos a iniciativa do governo do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro (PL), durante a pandemia da Covid-19, que ao criar o auxílio-emergencial pela Lei n. 13.982, de 02 de abril de 2020, estabeleceu que o trabalhador informal, autônomo ou desempregado, maior de 18 anos (salvo mães adolescentes), não titular de benefício (salvo o Bolsa Família – Auxílio Brasil), com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo ou renda familiar de até três salários mínimos, que no ano de 2018 não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos), inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal até 20 de março de 2020, ou que exerça atividade na condição de microempreendedor individual, contribuinte do Regime Geral de Previdência Social (dentre muitos outros requisitos), receberá por três meses o valor de R\$600,00 (seiscentos reais). (BRASIL, 2020).

Contudo, pela Medida Provisória n. 1.039, de 18 de março de 2021, transformada no Decreto n. 10.661, de 21 de março de 2021, incluiu-se a família monoparental feminina como recebedora do referente auxílio (em ordem preferencial), conceituando-a como um grupo familiar chefiado por mulher, sem cônjuge ou companheiro, com, no mínimo, uma pessoa menor de dezoito anos de idade (art. 2º, III). (BRASIL, 2021)

O valor do auxílio-emergencial passou para quatro parcelas de R\$250,00 (duzentos e cinquenta reais), sendo que no caso de famílias monoparentais femininas o valor das referidas parcelas aumentou para R\$375,00 (trezentos e setenta e cinco reais), (art. 5º, §1º). (BRASIL, 2021). Claramente, um alívio financeiro para tantas mulheres que chefiavam suas famílias, mas não possuíam emprego formal, o compartilhamento de renda de outro adulto no mesmo lar, desempregadas, que já dependiam do Bolsa Família - Auxílio

Brasil, dentre muitos outros critérios também impostos pelo Decreto, que inclusive atravancaram e geraram transtornos pelo país no tocante ao recebimento das parcelas.

DA NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECÍFICAS PARA AS FAMÍLIAS MONOPARENTAIS FEMININAS

Para tratar de “políticas públicas” que possam auxiliar nas necessidades das famílias monoparentais, primeiro é preciso conceituar o referido termo, que encontra diversas interpretações nos campos político, sociológico, jurídico, etc. Coelho, Pires e Sechi (2019) salientam que a palavra em inglês *policy*, tem orientações para decisão e ação em organizações públicas, privadas e do terceiro setor:

[...] Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões. [...]. Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] Uma política pública possui dos elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (COELHO, PIRES E SECHI, 2019, p. 3)

Os autores (2019) acima ainda abordam uma série de questões que fogem da proposta deste artigo, como o ponto de as políticas públicas serem elaboradoras exclusivamente (ou não) por atores estatais, se uma omissão ou negligência estatal seria forma de política pública, ou ainda qual o nível de diretrizes (estruturantes ou operacionais) que também podem ser consideradas políticas públicas.

Basta neste momento expor que os autores (2019) entendem que juntamente aos entes estatais (um dos protagonistas), organizações privadas,

não governamentais, organismos multilaterais também praticam políticas públicas, bem como a negação de que omissões estatais sejam intencionalmente uma forma deste termo, a não ser que a inação do Estado seja uma diretriz, um comando, ou nos casos de falha de implementação da política pública.

O problema social abordado deve ser público, não necessariamente os autores da política pública desenvolvida para este: “A diferença entre a situação atual e uma situação ideal. Um problema existe quando o status quo é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor”. (COELHO, PIRES e SECHI, 2019, pp. 13-14). Assim como se considera parte da política pública as diretrizes estruturantes (de nível estratégico), como as diretrizes intermediárias e operacionais, muitas dessas locais ou regionais.

Para Fonte um conceito amplo de políticas públicas:

[...] compreendem o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública. [...] Assim, a política pública pode ser decomposta em normas abstratas de direito (e.g., Constituição, leis estabelecendo finalidades públicas), atos administrativos (e.g., os contratos administrativos, as nomeações de servidores públicos para o desempenho de determinada função, os decretos regulamentando o serviço etc.), a habilitação orçamentária para o exercício do dispêndio público e os fatos administrativos propriamente ditos (e.g., o trabalho no canteiro de obras, o atendimento em hospitais públicos, as lições de professor em estabelecimento de ensino, etc.). O juízo de constitucionalidade pode recair sobre cada um deles, em particular, ou sobre o todo. Em todos os casos haverá controle de políticas públicas. (FONTE, 2021, s/p)

Retomando as consequências da pandemia da Covid-19 e, finalmente, um olhar pouco mais apurado para as famílias monoparentais femininas, convergindo com a necessidade de políticas públicas nessa temática, o então senador Eduardo Braga (PMDB-AM) apresentou no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 3.717/2021, que instituiria a “Lei dos Direitos da Mãe Solo”,

com relatoria da senadora Leila Barros (CIDADANIA – DF). Segundo a senadora, dados da Iniciativa de Educação de Meninas das Nações Unidas, quando a renda de uma mulher instruída aumenta, ela investe 90% (noventa por cento) de volta em sua família (AGÊNCIA SENADO, 2022).

No texto original do Projeto acima está previsto que a mãe solo com renda familiar *per capita* de até meio salário-mínimo, com dependentes de até 14 anos de idade, seja beneficiária de auxílio, desde que presente no Cadastro Único para Programas Sociais. (BRASIL, 2021). O diferencial deste Projeto de Lei é priorizar o acesso da mãe solo às políticas públicas nas áreas de mercado de trabalho, educação infantil, assistência social, habitação e mobilidade, nas três esferas dos entes federativos, mesmo que com uma série de vícios patriarcais e preconceituosos em seu texto.

Art. 4º A mãe solo fará jus - em qualquer benefício assistencial destinado a famílias com crianças e adolescentes - à cota dobrada de que dispõe o § 3º do art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 (Lei do Auxílio Emergencial), observado o limite de idade de que dispõe o art. 3º desta Lei. (BRASIL, 2021)

No que se refere ao trabalho, as políticas públicas de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional deverão dispensar atendimento prioritário à mãe solo e ofertar serviços em áreas com mais oportunidades para mulheres de menor nível de escolaridade (como operadora de caixa, secretariado executivo, atendimento de telemarketing, cuidados com crianças ou idosos, confeitaria, gastronomia, beleza e estética). (BRASIL, 2021). Não se adentrará aqui em maiores comentários sobre a construção do texto misógino e antiquado desta parte do Projeto.

Também previu maior flexibilidade na redução de jornada e uso de banco de horas, bem como incentivo à contratação de chefes mulheres de família. (BRASIL, 2021)

Quanto à educação dos filhos, o Projeto de Lei afirma que os Municípios deverão, no preenchimento de vagas para alunos da educação infantil, dispensar atendimento prioritário aos filhos de mãe solo. “Já os programas habitacionais ou de regularização fundiária, em qualquer esfera, dispensarão atendimento prioritário à mãe solo, em qualquer etapa, a fim de que possa habitar em áreas mais próximas do centro econômico de sua cidade”. (BRASIL, 2021).

Os Municípios ainda deverão, na adoção de subsídios tarifários de transporte urbano, oferecer atendimento prioritário à mãe solo, a fim de favorecer sua disponibilidade para inserção no mercado de trabalho. Tal subsídio até o ano de 2030 deve chegar a 50% (cinquenta por cento). (BRASIL, 2021).

Importante mencionar que o texto sofreu alterações e foi aprovado pelo Senado, agora se encontra na Câmara dos Deputados para análise e aprovação desde o ano passado. Durante esse lapso temporal houve a eleição do novo presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), que durante a transição de Governo decidiu retomar o Bolsa Família no valor R\$600,00 (seiscentos reais), com acréscimo de R\$150,00 (cento e cinquenta reais) para filhos com até 06 anos de idade.

Mesmo que de maneira sofrível e tortuosa, o Projeto de Lei n. 3.717/2021 aponta caminhos para políticas públicas em setores vitais de uma família monoparental feminina, que não apenas de ordem financeira, pois não resolve a complexidade das questões envoltas no tema.

Assim, percebe-se extrema necessidade das políticas públicas que abrangem: a alfabetização completas dessas mulheres, cursos e programas de orientação e profissionalização (de preferência na formalidade); redução na carga horária de trabalho é uma boa ideia, assim como o emprego remoto, já que a mãe não se ausentará de casa por longos períodos, mas para isso deverá estar inserida no mundo tecnológico; porcentagem obrigatória de contratação de mães solo em médias e grandes empresas; prioridade em atendimentos como no Sistema Único de Saúde, programas de Assistência Social, recebimentos de

benefícios ou auxílios, vagas nos Centros de Educação Infantil para os filhos (em período integral, bem como bolsas de estudo na fase de educação no ensino médio); encaminhamento dos adolescentes ao Programa do Jovem Aprendiz.

Deveras importante o incentivo ao planejamento familiar e educação sexual dos filhos (lembrando que numa família monoparental ainda pode existir um filha adolescente grávida ou uma nova gravidez da mãe); formação de uma rede de apoio entre outras mães de famílias monoparentais, parentes e a Assistência Social, para que se sintam acolhidas e seguras nas eventuais emergências, o que perpassa o atendimento psicológico ou psiquiátrico quando necessário, apoio jurídico rápido e eficaz na busca pelos pais, tanto para o pagamento ou execução de pensão alimentícia, como envolvimento na criação dos próprios filhos.

De extrema relevância as políticas públicas de gênero, um dos cerne do problema, já que há a “feminização da pobreza” e a “obrigação” cultural patriarcal da mulher em cuidar dos filhos, dos idosos, dos adoentados, do lar e ainda ter um emprego remunerado, além da desigualdade salarial e o preconceito estrutural.

A ideia de priorização em programas habitacionais e de regularização fundiária também parece uma boa iniciativa mencionada no Projeto de Lei n. 3.717/2021, uma vez que traz a esperada segurança de moradia para a família, saneamento básico, proximidade às escolas, trabalhos, transporte, postos de saúde, etc.; outra boa iniciativa do Projeto seria a redução ou até mesmo isenção nos gastos com transporte público, facilitando a movimentação desta chefe de família nos seus compromissos e trabalho.

Obviamente, a criação e implementação das políticas públicas acima citadas requerem tempo, interesse governamental nas três esferas federativas, alterações legislativas, apoio do setor privado, recursos, em maior ou menor grau. Algumas são de fácil execução, outras demandam maiores mudanças, desde a visão geral do assistencialismo patriarcal, que coloca a mulher em posição frágil, culpada, responsável pela situação familiar em que se encontra,

dependente de migalhas do poder público, até a protagonização do seu lar, capaz de decidir os caminhos do seu futuro e orientar seus filhos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Começamos este artigo científico abordando a transformação da família brasileira patriarcal, branca, heteronormativa, patrimonial, cristã, considerada uma unidade econômica, política e religiosa e caracterizada pela grande submissão de mulheres e filhos ao homem, no período colonial e por muito tempo, após a República. Percebemos que de forma extremamente lenta a legislação modificou-se no intuito de proteger os mais vulneráveis no núcleo familiar (mulher, crianças, adolescentes e idosos), bem como de acompanhar as modificações estruturais familiares, em constante movimento.

Princípios civilistas foram abandonados como a legitimação apenas da família fundada no casamento, a discriminação dos filhos advindos de relações extraconjugais, a malfadada hierarquização na direção familiar, a indissolubilidade do vínculo conjugal e a imoralidade do concubinato.

A Constituição de 1988 trouxe princípios mais harmônicos à realidade das novas formas familiares, como a dignidade humana, a solidariedade familiar, a igualdade entre cônjuges e companheiros, a igualdade na chefia familiar, o melhor interesse para crianças e adolescentes, o pluralismo familiar, a paternidade responsável, a afetividade, a proteção estatal à união estável e à família monoparental, a facilitação do divórcio e a eliminação de quaisquer distinções entre filhos biológicos, extraconjugais ou adotivos.

Dentre outras legislações especiais, a família monoparental foi então nomeada, mas não recebeu qualquer forma de proteção do Estado. Conceituada como aquela formada por qualquer dos pais e seus descendentes, texto da própria Constituição, ou mesmo entre uma avó e seus netos, uma tia e seus sobrinhos, etc., deriva dos divórcios e dissoluções de uniões estáveis, abandono,

viuvez, “produções” independentes, utilização da reprodução assistida, adoção unilateral, dentre outras possibilidades.

O presente artigo se dedicou à família monoparental feminina, onde estão presentes a mulher e seus filhos, sem a presença de outros adultos. E, embora especialmente o movimento feminista brasileiro e iniciativas legislativas tenham conquistado direitos fundamentais para as mulheres, essa família monoparental pode se encontrar num cenário de vulnerabilidade.

A mulher chefe de família, em sua maioria, não possui condições financeiras para arcar com todas as despesas do lar e dos filhos, não tem acesso a planos de saúde, não possui qualificação profissional, sujeitando-se a trabalhos informais, não consegue turnos integrais nas escolas para os filhos, não tem moradia própria, alimentação adequada, rede de apoio. A “mãe-solo” está sozinha em todos os sentidos e não por vontade própria.

O IBGE aponta que 45% das famílias brasileiras sejam chefiadas por mulheres em 2018, ou seja, pouco menos da metade das mulheres no país chefiam suas famílias, mesmo nas condições acima mencionadas e sem auxílio estatal específico ou políticas públicas. Foram levadas a acreditar por um sistema patriarcal que devem cuidar da casa, dos filhos, do lar, dos mais velhos, e ainda ter emprego remunerado para o sustento, muitas vezes precário, da família.

Já diante dos diversos arranjos familiares, a família monoparental feminina tem o menor rendimento mensal, até um salário-mínimo. Obviamente está escancarada a falta de políticas públicas, além do auxílio financeiro do Estado.

Entende-se por política pública a intenção e resposta do Estado (ou iniciativa privada) a um problema público, entendido como coletivamente relevante, o que se encaixa mais uma vez no tema desse artigo. Demonstrou-se que após a pandemia da Covid – 19 houve um Projeto de Lei n. 3.717/2021, proposto pelo então senador Eduardo Braga, que instituiria a “Lei dos Direitos da Mãe Solo”.

No referido Projeto está previsto um auxílio financeiro dobrado para as famílias monoparentais femininas com renda familiar *per capita* de até meio salário-mínimo, com filhos até 14 anos. E foi além, mesmo que de forma generalizada e preconceituosa, ao defender políticas ligadas ao trabalho, profissionalização, educação infantil, moradia, subsídios tarifários no transporte público etc. O texto do Projeto recebeu alteração e foi aprovado no Senado, aguardando análise e aprovação na Câmara de Deputados até o término desse artigo.

Contudo, é preciso uma reflexão mais abrangente, o que foi proposto no trabalho. Toda política pública bem construída e eficaz é bem-vinda na temática, mas somente um olhar apurado e sensível enxergará o complexo contexto de uma família chefiada pela mulher, começando pela questão de gênero, do preconceito ligado ao papel de cuidadora da mulher na família e na sociedade, da desigualdade salarial, da não contratação de mães em “carreira solo” e a informalidade, da falta de mulheres em grandes cargos, na política, etc.

Algumas das políticas públicas propostas para tais mulheres e/ou seus filhos integrantes da família monoparental foram: a alfabetização e profissionalização; redução na carga horária de trabalho, emprego remoto, contratação obrigatória de mães solo em médias e grandes empresas; prioridade em atendimentos no Sistema Único de Saúde, programas de Assistência Social, recebimentos de benefícios ou auxílios, vagas nos Centros de Educação Infantil para os filhos; educação sexual; formação de uma rede de apoio entre outras mães de famílias monoparentais, parentes e a Assistência Social; atendimento psicológico e/ou psiquiátrico; priorização em programas habitacionais e de regularização fundiária; redução ou até mesmo isenção nos gastos com transporte público.

Compreende-se as dificuldades que algumas das mencionadas políticas públicas trarão para União, Estado e Municípios, dependendo da natureza e até região do país que se encontrarem tais famílias, recursos públicos, a grande demanda que a Assistência Social já possui no Brasil, a falta de interesse do

setor privado, porém, os objetivos principal e específicos deste trabalho foram alcançados ao demonstrar em dados e bibliografia a problemática, a importância de políticas sociais voltadas a famílias chefiadas por mulheres que se encontram em vulnerabilidade e a apresentação de ideias para alavancar o protagonismo feminino diante das adversidades familiares e sociais.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Mães solo podem ter prioridade em políticas públicas e benefícios em dobro**. Brasília-DF, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/03/08/maes-solo-podem-ter-prioridade-em-politicas-publicas-e-beneficios-em-dobro> . Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL, **Constituição da República Federativa de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL, **Lei n. 13.982 de 02 de abril de 2020**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/113982.htm. Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL, **Decreto n. 10.661 de 26 de março de 2021**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/33356401>. Acesso em: 19 fev. 2022.

BRASIL, **Projeto de Lei n. 3.717 de 2021**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/150427>. Acesso em: 20 fev. 2022.

COELHO, Fernando de Souza. PIRES, Valdemir. SECHI, Leonardo. **Políticas Públicas** – conceitos, casos práticos, questões de concurso. 3. ed. São Paulo: CENPAGE, 2019.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. **Manual de direitos das famílias**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

FACHIN, Edson Luiz. **Elementos críticos do direito de família**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Livro digital.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Direito de família brasileiro**. São Paulo: Joarez de Oliveira, 2001.

GOMES, Orlando. **Direito de família**. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE.

Dimensões preliminares da responsabilidade feminina pelos domicílios: um estudo do fenômeno a partir dos censos demográficos 1991 a 2000. Brasília-DF, 2002. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=resultados>.

Acesso em: 20 mai. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Retratos das desigualdades de gênero e raça**. 4. ed. Brasília-DF, 2017. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/retrato/infograficos.html>. Acesso em: 28 mai. 2021.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. Constitucionalização do direito civil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, a. 36, n. 141, p. 103, jan/mar. 1999.

MAGALHÃES, Rui Ribeiro de. **Instituições de direito de família**. São Paulo: Direito, 2000.

OBSERVATÓRIO NACIONAL DA FAMÍLIA. Fatos e número. **Arranjos Familiares no Brasil**. Brasília-DF, 2021.

OLIVEIRA, José Sebastião. **Fundamentos constitucionais do direito de família**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Direito das famílias**. 2. Ed. Rio de Janeiro, Forense, 2021. Livro digital.

WALD, Arnoldo. **O novo direito de família**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

Milena Furghestti Machado

Bacharel em Direito pela UNIVILLE, pós-graduada em Direito Processual Penal pela Escola do Magistério Público de Santa Catarina, Mestra em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Advogada na área cível, professora universitária, membro do IBDFAM. E-mail: milena.machado@fgg.edu.br

Charles Henrique Voos

Pesquisador colaborador (estágio pós-doutoral) no Departamento de Sociologia da UNICAMP. Doutor em Sociologia (UFRGS), Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade (UFSC) e Bacharel em Ciências Sociais (UNIVALI). Professor e coordenador de políticas de pesquisa e extensão na ACE/FGG. E-mail: Charles.voos@fgg.edu.br

Recebido em 18 de novembro de 2022.

Aceito em 21 de dezembro de 2022.