

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MÃE SOLO: UMA ANÁLISE DAS LIMITAÇÕES DA LEI Nº 9.192/23, DE SERGIPE, SOB AS PERSPECTIVAS DA FRATERNIDADE, SOLIDARIEDADE E DIGNIDADE HUMANA

LÍDIA NASCIMENTO GUSMÃO DE ABREU
MATHEUS DE SOUZA SILVA

RESUMO

O artigo situa-se no contexto de transformações das configurações familiares no Brasil, com destaque para o protagonismo das mulheres em arranjos monoparentais femininos marcados pelas desigualdades estruturais que demandam políticas públicas. A Lei Estadual nº 9.192/23, que institui o Programa CMais Mães Solo, visa oferecer suporte financeiro às mães solo, mas enfrenta desafios para cumprir seus objetivos. A pesquisa analisa as limitações do programa à luz dos valores constitucionais de fraternidade, solidariedade e dignidade humana. A partir de uma metodologia bibliográfica e análise de dados secundários que contextualizam as vulnerabilidades dessas mulheres, buscou-se identificar mudanças na estrutura familiar no Brasil; examinar a vulnerabilidade socioeconômica das famílias monoparentais femininas; e avaliar as limitações do programa. Concluiu-se que, apesar de ser um avanço, as limitações e alcance restrito do programa comprometem a efetividade dos valores constitucionais de fraternidade, solidariedade e dignidade humana.

PALAVRAS-CHAVE

Mãe solo; Sergipe; Políticas públicas.

PUBLIC POLICIES FOR SINGLE MOTHERS: AN ANALYSIS OF THE LIMITATIONS OF LAW NO. 9,192/23 OF SERGIPE FROM THE PERSPECTIVES OF FRATERNITY, SOLIDARITY, AND HUMAN DIGNITY

ABSTRACT

The article is situated in the context of transformations in family structures in Brazil, highlighting the leadership of women in female-headed single-parent arrangements shaped by structural inequalities that demand public policies. State Law no. 9,192/23, which establishes the CMais Mães Solo Program, aims to provide financial support to single mothers but faces challenges in achieving its objectives. The research analyzes the program's limitations in light of the constitutional values of fraternity, solidarity, and human dignity. Based on bibliographic methodology and secondary data that contextualize the vulnerabilities of these women, the study sought to identify changes in family structures in Brazil; examine the socioeconomic vulnerability of female-headed single-parent families; and assess the limitations of the program. It concludes that, despite being a step forward, the program's limitations and restricted scope compromise the effectiveness of the constitutional values of fraternity, solidarity, and human dignity.

KEYWORDS

Single mother; Sergipe; Public policies.

POLITIQUES PUBLIQUES À L'ÉGARD DES MÈRES SEULES : UNE ANALYSE DES LIMITES DE LA LOI N° 9.192/23 DE L'ÉTAT DE SERGIPE SOUS LES PERSPECTIVES DE LA FRATERNITÉ, DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA DIGNITÉ HUMAINE

RÉSUMÉ



L'article s'inscrit dans le contexte des transformations des structures familiales au Brésil, mettant en évidence le rôle central des femmes dans les foyers monoparentaux féminins marqués par des inégalités structurelles qui exigent des politiques publiques. La Loi d'État n° 9.192/23, qui institue le Programme CMais Mães Solo, vise à offrir un soutien financier aux mères seules, mais rencontre des difficultés pour atteindre ses objectifs. La recherche analyse les limites du programme à la lumière des valeurs constitutionnelles de fraternité, de solidarité et de dignité humaine. À partir d'une méthodologie bibliographique et de l'analyse de données secondaires qui contextualisent les vulnérabilités de ces femmes, l'étude a cherché à identifier les changements dans la structure familiale au Brésil ; à examiner la vulnérabilité socio-économique des familles monoparentales féminines ; et à évaluer les limites du programme. Il en ressort que, malgré une avancée, les limites et la portée restreinte du programme compromettent l'effectivité des valeurs constitutionnelles de fraternité, de solidarité et de dignité humaine.

MOTS-CLÉS

Mère solo; Sergipe; Politiques publiques.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MADRES SOLTERAS: UN ANÁLISIS DE LAS LIMITACIONES DE LA LEY N.º 9.192/23 DEL ESTADO DE SERGIPE DESDE LAS PERSPECTIVAS DE LA FRATERNIDAD, LA SOLIDARIDAD Y LA DIGNIDAD HUMANA

RESUMEN

El artículo se sitúa en el contexto de las transformaciones de las configuraciones familiares en Brasil, destacando el protagonismo de las mujeres en los arreglos monoparentales femeninos marcados por desigualdades estructurales que exigen políticas públicas. La Ley Estatal n° 9.192/23, que instituye el Programa CMais Mães Solo, tiene como objetivo ofrecer apoyo financiero a las madres solteras, pero enfrenta desafíos para cumplir sus metas. La investigación analiza las limitaciones del programa a la luz de los valores constitucionales de fraternidad, solidaridad y dignidad humana. A partir de una metodología bibliográfica y del análisis de datos secundarios que contextualizan las vulnerabilidades de estas mujeres, se buscó identificar cambios en la estructura familiar en Brasil; examinar la vulnerabilidad socioeconómica de las familias monoparentales femeninas; y evaluar las limitaciones del programa. Se concluye que, a pesar de representar un avance, las limitaciones y el alcance restringido del programa comprometen la efectividad de los valores constitucionales de fraternidad, solidaridad y dignidad humana.

PALABRAS CLAVE

Madre sola; Sergipe; Políticas públicas.

INTRODUÇÃO

A temática deste trabalho deriva da dissertação de mestrado em Direito já finalizada pela autora, a qual se dedica a um estudo de caso sobre o Programa CMais Mães Solo. O presente artigo é fruto de uma colaboração entre os dois autores signatários, cujas contribuições conjuntas permitiram a construção de análises aprofundadas e reflexões críticas, enriquecendo a compreensão do tema em questão.

A presente pesquisa está inserida em um contexto marcado por significativas transformações na configuração das famílias brasileiras. O modelo patriarcal e hierarquizado, que predominou durante séculos, deu lugar a arranjos familiares mais diversos e dinâmicos em resposta às mudanças sociais e jurídicas. Esse movimento foi consolidado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que redefiniu o conceito de família para abarcar a pluralidade e a complexidade das relações contemporâneas, reconhecendo e valorizando novas formas de organização familiar.

No cenário dessas transformações, destacam-se os arranjos familiares liderados por mulheres, como as famílias monoparentais femininas, que assumem um papel central no contexto social brasileiro. Essas famílias, associadas a mães solo, simbolizam o protagonismo feminino, mas também revelam as desigualdades estruturais que perpetuam a vulnerabilidade socioeconômica, principalmente entre mulheres negras. Esse cenário evidencia a necessidade de ações concretas para enfrentar e mitigar essas disparidades.

Nesse contexto, o Programa CMais Mães Solo, instituído pela Lei Ordinária Estadual nº 9.192/23, surge como uma iniciativa relevante ao oferecer suporte financeiro às mães solo em situação de vulnerabilidade. Esse esforço demonstra um alinhamento com as demandas sociais por redução das desigualdades e pela garantia de direitos básicos, ou seja, com os valores e princípios da fraternidade, solidariedade e dignidade humana, termos trabalhados pelo professor de economia e filosofia Amartya Sen.

Diante dessa perspectiva, a presente pesquisa adota uma metodologia bibliográfica e análise de dados secundários para aprofundar a compreensão sobre o impacto e as lacunas do programa, com o intuito de responder ao problema da pesquisa: quais são as limitações do Programa CMais Mães Solo na promoção dos valores constitucionais e sociais à luz da fraternidade, solidariedade e dignidade humana?

Partindo desse panorama, o estudo buscou analisar as limitações do CMais Mães Solo à luz dos valores constitucionais e sociais, integrando os aspectos históricos, jurídicos e sociais que envolvem o tema. Nesse sentido, a pesquisa examinou a evolução histórica e jurídica do conceito de família no Brasil, o contexto socioeconômico das famílias monoparentais femininas e as iniciativas do programa voltadas para mitigar as

vulnerabilidades enfrentadas por esse grupo.

Para desenvolver essa análise, o estudo inicia identificando as mudanças históricas e jurídicas no conceito de família no Brasil, destacando a transição do modelo patriarcal para a diversidade contemporânea. Em seguida, aborda a vulnerabilidade socioeconômica das famílias monoparentais femininas, fundamentando-se em dados demográficos e estatísticos extraídos do Mapa da Mulher Sergipana (2023) e dos Censos Demográficos (2010 e 2022). Por fim, concentra-se nas limitações do Programa CMais Mães Solo, examinando seu alcance e impacto à luz dos valores constitucionais e sociais de fraternidade, solidariedade e dignidade humana, fundamentadas em aportes teóricos, como os de Fonseca e Cardarelli (1999), Amartya Sen (2011; 2018) e Barzotto (2018).

Nesse contexto, a Lei nº 9.192/23 surge como um avanço significativo ao reconhecer as necessidades específicas das mães solo, propondo medidas que buscam mitigar suas vulnerabilidades. No entanto, sua efetividade está condicionada à implementação de ações complementares que promovam uma articulação mais ampla com os valores constitucionais de fraternidade e solidariedade. Embora represente um passo importante para atender às demandas das mães solo em Sergipe, o Programa CMais Mães Solo apresenta limitações que comprometem sua capacidade de alinhar-se integralmente aos princípios constitucionais e sociais que fundamentam sua criação.

DA FAMÍLIA TRADICIONAL BRASILEIRA À FAMÍLIA MONOPARENTALFEMININA

Historicamente, a família brasileira foi estruturada em um modelo hierarquizado e patriarcal, caracterizado pela centralidade do poder masculino, que legitimava a submissão das mulheres e dos filhos e excluía outras configurações familiares (Machado; Voos, 2022). Essa visão tradicional, reforçada pelo ordenamento jurídico, via a família como uma unidade exclusivamente formada pelo casamento legal entre pais (homem e mulher) e filhos, controlada pelo Estado.

Nesse contexto, conforme apontado por Dias (2021), a família era concebida como uma estrutura patrimonializada e produtiva, vinculada diretamente à preservação da ordem econômica e social. Essa visão enfatizava um modelo familiar conservador, hierarquizado e voltado à procriação e ao trabalho coletivo, características típicas das famílias extensas e rurais da época. Contudo, com as transformações sociais e a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma ampliação significativa no conceito de família, que passou a refletir melhor a diversidade e a complexidade das relações familiares contemporâneas (Pereira, 2021).

Essa evolução conceitual reposicionou a família como instrumento central para o desenvolvimento humano e social, incorporando valores, como fraternidade, humanismo e

solidariedade. Tais mudanças afastaram a visão patrimonialista que antes prevalecia, enfatizando a importância do afeto, do respeito mútuo e da cooperação na formação dos vínculos familiares (Dias, 2021; Gama, 2001).

Conforme observado por Dias (2021), com a Revolução Industrial, o modelo familiar sofreu transformações marcantes, incluindo o ingresso da mulher no mercado de trabalho, que rompeu com a figura masculina como único provedor. Essas mudanças não apenas fortaleceram os vínculos afetivos como base das relações familiares, mas também consolidaram a família contemporânea como um espaço de interação e apoio mútuo, que promove o desenvolvimento das habilidades e capacidades individuais em um ambiente afetivo e colaborativo (Fachin, 1999). A valorização do afeto passou a transcender o momento do casamento, tornando-se um fundamento contínuo das relações familiares, e sua ausência é reconhecida como motivo legítimo para a dissolução do vínculo conjugal em prol da dignidade da pessoa (Dias, 2021).

Entre os diversos arranjos familiares que emergem nesse contexto de transformação, destaca-se, para esta pesquisa, a família monoparental feminina, que representa uma configuração em constante crescimento no Brasil. Caracterizada pela responsabilidade exclusiva das mulheres na gestão familiar, essa estrutura simboliza não apenas o protagonismo feminino, mas também os desafios sociais e econômicos que acompanham essa responsabilidade. Essas mudanças são evidenciadas por dados do Censo Demográfico de 2022, que mostram que 49,1% das unidades domésticas brasileiras têm mulheres como principais responsáveis, um aumento significativo em relação aos 38,7% registrados em 2010. Em estados como Sergipe, essa proporção é ainda maior, alcançando 53,1%, o que reforça o papel central das mulheres na organização e condução da vida familiar, muitas vezes em condições adversas (Vieceli; Lacerda, 2024; Siqueira; Britto, 2024).

Entre as diversas configurações familiares lideradas por mulheres, destacam-se as unidades monoparentais, que representam 29% dos lares chefiados por mulheres, compostos por filhos e ausência de cônjuge (objeto desta pesquisa). Em contraste, os lares monoparentais liderados por homens correspondem a apenas 4,4% (Vieceli; Lacerda, 2024), evidenciando uma diferença significativa de representatividade e os desafios específicos enfrentados pelas mulheres nessas estruturas familiares.

Além disso, o aumento das unidades unipessoais, que passaram de 12,2% em 2010 para 18,9% em 2022, ilustra outra dimensão das transformações nas estruturas domiciliares brasileiras. Mulheres idosas, em particular, compõem uma parcela relevante dessas unidades, impulsionadas pelo envelhecimento populacional e pela maior expectativa de vida em comparação aos homens. Esse fenômeno reforça a complexidade dos arranjos familiares e a necessidade de políticas públicas que considerem tanto as famílias quanto os indivíduos, atendendo às especificidades de cada contexto domiciliar (Siqueira; Britto, 2024).

Embora o protagonismo feminino tenha se consolidado na responsabilidade exclusiva dos domicílios, as famílias monoparentais femininas permanecem entre os grupos mais vulneráveis da sociedade. A vulnerabilidade das famílias monoparentais femininas no Brasil é uma questão que reflete desigualdades estruturais profundas e exige atenção específica em políticas públicas. Entre 2012 e 2022, o número de domicílios liderados por mães solo (compostos por filhos e ausência de cônjuge) aumentou 17,8%, passando de 9,6 milhões para 11,3 milhões, com um crescimento predominantemente impulsionado por mães negras, que representaram 90% desse aumento (Feijó, 2023).

Uma característica marcante desse arranjo família é a ausência de uma outra rede de apoio familiar: cerca de 72,4% das mães solas vivem exclusivamente com seus filhos. Essa configuração é especialmente prevalente em estados como Sergipe (19,9%) e Amapá (18,6%), onde os índices de famílias monoparentais femininas são os mais altos do país (Feijó, 2023). Essa ausência de suporte contribui para agravar os desafios econômicos e sociais enfrentados por essas mulheres.

O nível educacional das mães solo é outro fator determinante na perpetuação das desigualdades. Mais da metade (54,3%) têm, no máximo, ensino fundamental completo e apenas 14% possuem ensino superior. Essa disparidade é ainda mais acentuada entre as mães negras, das quais apenas 8,9% têm ensino superior, em comparação com 21,4% entre mães brancas ou amarelas. Esses índices revelam uma barreira significativa à inserção dessas mulheres em empregos formais e de maior qualificação (Feijó, 2023).

No mercado de trabalho, a situação das mães solo é particularmente desafiadora. Entre aquelas com filhos pequenos, 32,4% estão fora da força de trabalho, enquanto 10% estão desempregadas. A precariedade é ainda maior para mães negras, com 34,6% fora da força de trabalho e 11,6% desempregadas. Ademais, cerca de 45% das mães solo empregadas estavam na informalidade em 2022, o que limita seus direitos trabalhistas e benefícios sociais. Essa precariedade se reflete diretamente nos rendimentos, com as mães solo recebendo, em média, 39% menos do que homens casados com filhos e 20% menos do que mulheres casadas com filhos. Além disso, a renda média das mães negras (R\$ 1.685) é consideravelmente inferior à das mães brancas ou amarelas (R\$ 2.772), evidenciando a interseccionalidade entre gênero e raça na perpetuação das desigualdades (Feijó, 2023).

Outro aspecto relevante é a relação entre a idade da maternidade e os rendimentos. Mães solo que tiveram filhos antes dos 15 anos apresentam rendimentos médios significativamente inferiores aos das que tiveram filhos aos 27 anos ou mais, demonstrando como a maternidade precoce impacta negativamente as trajetórias econômicas e profissionais dessas mulheres (Feijó, 2023).

Diante desse cenário, é evidente a necessidade de políticas públicas que promovam suporte efetivo a essas famílias. Apesar do reconhecimento jurídico dessas configurações,

muitas mulheres enfrentam dificuldades em acessar políticas públicas que atendam às suas demandas específicas, como apoio financeiro e acesso a serviços básicos de saúde e educação (Santana, 2014). Essa realidade não apenas reforça a vulnerabilidade dessas famílias, mas também expõe um descompasso crítico entre os marcos normativos e a efetividade de sua aplicação prática, evidenciando a urgência de uma implementação mais eficaz e inclusiva.

Nesse contexto, a crescente diversidade dos arranjos familiares reforça a necessidade de políticas públicas que acompanhem as mudanças demográficas e sociais. É fundamental que essas políticas compreendam as particularidades do papel social desempenhado pelas mulheres responsáveis por domicílios e sejam capazes de abordar suas demandas de forma abrangente. Seja no contexto monoparental, unipessoal ou em outras configurações familiares, essas ações devem ir além do reconhecimento da diversidade, promovendo equidade e inclusão social para garantir condições dignas a todas as formas de organização familiar.

Embora a Constituição Federal, em seu artigo 226, parágrafo 4º, reconheça a monoparentalidade como entidade familiar, as lacunas normativas persistem, comprometendo a proteção efetiva dessas famílias. Essas lacunas não se limitam à ausência de normas específicas, mas refletem um descompasso entre a complexidade das situações fáticas e a capacidade do Direito de abrangê-las plenamente. Como afirma Dias (2021), a realidade é dinâmica e moldada por valores juridicamente relevantes que nem sempre encontram correspondência imediata nas leis. Esse descompasso evidencia a necessidade de um ordenamento jurídico mais flexível, que possa adaptar-se à diversidade das demandas sociais.

A ausência de previsão legislativa para situações específicas não significa, no entanto, a inexistência de direitos. Segundo Dias (2021), os princípios constitucionais e gerais do Direito, como a analogia e os costumes, desempenham um papel crucial para preencher lacunas, garantindo que direitos não sejam negados devido à omissão legislativa. No contexto de um Estado Democrático de Direito, esses princípios servem como fontes normativas para assegurar a proteção dos direitos fundamentais, alinhando-se ao conceito de proibição de retrocesso social como garantia constitucional.

Essa insuficiência normativa reflete a dificuldade do sistema jurídico em acompanhar a complexidade e a dinamicidade das relações familiares na vida real. Muitas vezes, a legislação permanece ancorada em modelos estáticos, desconectados da diversidade e da constante transformação social. Diante disso, torna-se indispensável que o desenvolvimento de políticas públicas adote uma abordagem flexível e prospectiva, capaz de abarcar as mudanças culturais, econômicas e sociais que moldam as necessidades das famílias contemporâneas.

Nesse contexto, o planejamento estatal deve ir além de responder a demandas

pontuais, buscando antecipar cenários futuros e compreender como as transformações sociais, culturais e econômicas impactam os diferentes grupos familiares. Somente dessa maneira será possível desenvolver um arcabouço normativo que não apenas reconheça, mas também atenda, de forma eficaz, às demandas emergentes, promovendo a inclusão e a proteção de todas as configurações familiares.

Esse compromisso com a atualização e adaptação normativa está alinhado ao disposto no artigo 226, parágrafo 4º, da Constituição Federal, que reconhece a diversidade dos arranjos familiares e confere especial proteção do Estado às famílias, em suas diversas formas, como fundamento da sociedade brasileira (Brasil, 1988). Contudo, para que essa proteção seja efetiva, é imprescindível que as políticas públicas evoluam de forma ágil e sejam estruturadas para atender às demandas dinâmicas da sociedade, desempenhando um papel ativo na garantia da dignidade da pessoa humana.

Dentro desse panorama, destaca-se a importância de uma abordagem sociojurídica voltada para a proteção das famílias monoparentais femininas, um grupo vulnerabilizado. Nessas configurações, a mãe assume, de forma exclusiva, a responsabilidade de prover o sustento, criar, educar e socializar os filhos, geralmente sem o apoio do genitor ou de uma rede de suporte familiar. Essa sobrecarga não apenas agrava a vulnerabilidade socioeconômica dessas mulheres, mas também impacta diretamente suas possibilidades de desenvolvimento pessoal e profissional, tornando ainda mais urgente a implementação de políticas públicas inclusivas, interseccional, intersetorial e direcionadas.

Essa realidade é ainda mais evidente diante do contexto de precariedade econômica, no qual as famílias monoparentais femininas se aproximam mais de núcleos vulneráveis do que de arranjos familiares independentes e planejados. A falta de políticas públicas eficazes para famílias monoparentais femininas reforça a desigualdade de gênero, perpetuando a ideia de que as mulheres são as únicas responsáveis pelo cuidado dos filhos. Santana (2014) aponta que o estigma social associado à monoparentalidade feminina ainda é um desafio a ser superado, exigindo intervenções que não apenas reconheçam, mas também apoiem a autonomia dessas mulheres.

Santana (2014) enfatiza que a implementação de políticas públicas voltadas para famílias monoparentais deve considerar as especificidades dessas configurações, promovendo não apenas o reconhecimento formal, mas também a proteção real e o fortalecimento dessas famílias no contexto das desigualdades sociais e econômicas. Sob essas condições, a carga assumida pela mulher-mãe solo torna-se ainda mais extenuante, com impactos negativos significativos em sua saúde física e emocional, além de restringir ainda mais suas perspectivas de autonomia e progresso social (Machado; Voos, 2022).

Assim, políticas públicas que integrem medidas de atenção e cuidado não são apenas necessárias, mas indispensáveis para mitigar esses desafios e atender às necessidades

específicas das mulheres-mães solo em situação de vulnerabilidade. Compreender a natureza das políticas públicas e seu papel na transformação social é essencial para a elaboração de intervenções efetivas.

MÃES SOLO COMO AGENTES EM POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Secchi, Coelho e Pires (2019) e Fontes (2017), as políticas públicas são decisões políticas que integram aspectos concretos e simbólicos, buscando resolver problemas públicos específicos e atingir metas estatais. Caracterizam-se por sua intencionalidade e pela capacidade de responder a questões consideradas relevantes pela coletividade, sendo implementadas por meio de normas jurídicas, atos administrativos, alocação orçamentária e ações concretas da Administração Pública. Para famílias monoparentais femininas em situação de vulnerabilidade, em particular, essas políticas devem ser cuidadosamente desenhadas para não apenas atender às suas necessidades imediatas, mas também promover sua dignidade e autonomia de forma abrangente e sustentável.

Nesse contexto, a elaboração de políticas estatais exige uma abordagem que vá além do simples reconhecimento das necessidades básicas, fundamentando-se em uma compreensão sensível e solidária da realidade enfrentada por famílias chefiadas por mulheres em situação de vulnerabilidade. Um olhar situado e fraternal sobre essas questões permite que as ações públicas não apenas promovam a dignidade dessas famílias, mas também considerem as complexidades sociais e econômicas que moldam suas vidas, garantindo uma resposta mais adequada e transformadora.

Entre essas complexidades, destacam-se questões de gênero profundamente enraizadas, como o preconceito, o sexismo e o racismo associados ao papel de cuidadora tradicionalmente atribuído às mulheres, o que limita sua atuação tanto no âmbito familiar quanto na sociedade. Além disso, a desigualdade salarial, a dificuldade de contratação de mães solo, a predominância da informalidade no mercado de trabalho e a falta de representatividade feminina em cargos de poder, incluindo na política, são desafios estruturais que demandam atenção especial nas políticas públicas (Machado; Voos, 2022).

Diante desses desafios, torna-se essencial consolidar, fortalecer e ampliar o reconhecimento do direito ao desenvolvimento, articulando-o aos direitos econômicos, sociais e culturais, considerados pilares fundamentais dos direitos humanos. Conforme destacado por Piovesan e Soares (2002), requer a implementação de políticas e programas sociais específicos, desenhados para proteger esses direitos e atender às necessidades de grupos vulneráveis, como as mães solo, levando em conta suas características e particularidades.

Nesse sentido, a contribuição das mulheres como agentes de transformação social assume uma importância central. Conforme apontado por Amartya Sen (2018), o papel das mulheres como impulsionadoras de mudanças sociais é fundamental não apenas para a promoção da justiça e da equidade, mas também para a melhoria das condições de vida de todos os membros da sociedade. Sua atuação como agentes de mudança tem impacto direto na transformação social e na qualidade de vida de suas famílias, evidenciando a necessidade de políticas públicas que estimulem e valorizem essa capacidade.

Para que essas mulheres possam atuar de forma efetiva como agentes transformadoras, é essencial garantir a liberdade em suas múltiplas dimensões. Segundo Barzotto (2018), a liberdade pode ser compreendida por três pilares fundamentais: independência, escolha e autonomia. A independência refere-se à ausência de coerção, seja externa ou interna, permitindo que o indivíduo seja livre para tomar decisões sem submissão a vontades alheias. Essa dimensão da liberdade exige também a superação de condicionamentos e obstáculos internos que possam limitar a autonomia, destacando a necessidade de um suporte estrutural que viabilize o exercício pleno dessa liberdade.

Nessa perspectiva, a autonomia surge como um elemento intrínseco à liberdade. Conforme argumenta Roxana Borges (2005), a autonomia é alcançada quando o indivíduo exerce positivamente seus direitos de personalidade, promovendo o livre desenvolvimento de sua identidade e potencial. Essa relação direta entre autonomia e dignidade reforça a ideia de que a liberdade não se limita à ausência de interferências, mas abrange a capacidade de cada pessoa de conduzir sua própria vida de maneira plena, sem imposições externas que restrinjam suas escolhas e trajetórias.

Esse entendimento da autonomia como um valor central conecta-se diretamente à noção de fraternidade, que integra os princípios de solidariedade, liberdade e igualdade. No contexto das relações humanas e sociais, a fraternidade, segundo Barzotto (2018), implica a assunção de responsabilidades mútuas, reconhecendo a interdependência entre os indivíduos. A liberdade, nesse escopo, é fundamental, pois permite que cada pessoa seja vista e tratada como um agente ativo, evitando a passividade nas interações sociais. Já a igualdade, baseada na reciprocidade, fortalece a dignidade e assegura os direitos de todos, constituindo uma base sólida para relações mais justas e inclusivas.

Essa concepção de fraternidade, aplicada ao campo das políticas públicas, destaca a importância de princípios constitucionais fundamentais, como igualdade, liberdade e solidariedade, especialmente no apoio a grupos em situação de vulnerabilidade social. Ao formular políticas públicas sob essa ótica, busca-se não apenas a efetivação da dignidade da pessoa humana, mas também a promoção de relações públicas e privadas baseadas na cooperação e no respeito mútuo. Assim, os valores de fraternidade não apenas orientam a construção de um ambiente social mais justo, mas também fornecem uma base para garantir

a equidade de oportunidades, fomentar a autonomia e oferecer o suporte necessário para que os indivíduos superem desafios e dificuldades.

Nesse contexto, os programas estatais voltados às mulheres-mães solo precisam ir além do mero reconhecimento de suas necessidades básicas. É fundamental que esses programas valorizem a condição dessas mulheres como agentes sociais ativas, promovendo sua liberdade, autonomia e capacidade de agirem por si mesmas. Conforme argumenta Sen (2018), é necessário ultrapassar um enfoque assistencialista centrado exclusivamente no bem-estar e incorporar uma perspectiva que reconheça as mulheres como promotoras de mudanças sociais, capazes de influenciar positivamente suas famílias e comunidades.

Um dos elementos fundamentais para alcançar essa autonomia é a independência financeira, que desempenha um papel crucial na emancipação dessas mulheres. A obtenção de empregos fora de casa não só melhora a posição das mulheres dentro da família e na sociedade, mas também contribui significativamente para evitar situações de fome, doenças e privações (Sen, 2018). No entanto, para que as mães solo possam acessar plenamente oportunidades de empregos bem-remunerados, por exemplo, é indispensável o investimento em educação, que serve também como alicerce para sua capacitação e inclusão no mercado de trabalho.

Nesse sentido, a educação emerge como um pilar indispensável para a transformação pessoal, profissional, social dessas mulheres, ultrapassando o papel familiar que possam ocupar. Muito além de abrir caminhos para melhores oportunidades no mercado de trabalho ou de contribuir para questões como a redução da mortalidade infantil e o planejamento familiar (Sen, 2018), promove o desenvolvimento integral do indivíduo, permitindo que essas mulheres se reconheçam como agentes plenas de suas vidas, com potencial de protagonizar mudanças significativas em diferentes esferas, sejam elas pessoais, coletivas ou profissionais. Com acesso a informações e recursos, as mulheres-mães solo podem planejar suas vidas de forma mais estratégica, garantindo melhores condições para si mesmas e, conseqüentemente, a seus filhos.

Amartya Sen (2018) enfatiza que o fortalecimento do poder das mulheres é crucial para o desenvolvimento de qualquer país. Elementos como o acesso à educação, à propriedade, às oportunidades de emprego e a um mercado de trabalho funcional são fatores indispensáveis para impulsionar esse progresso. Essas dimensões não apenas contribuem para a emancipação individual das mulheres, mas também promovem avanços significativos no bem-estar de suas famílias e comunidades.

Reconhecer a participação e a liderança política, econômica e social das mulheres é, portanto, uma prioridade na economia política do desenvolvimento. Esse reconhecimento não é apenas um gesto simbólico, mas um componente essencial do conceito de “desenvolvimento como liberdade”, conforme argumenta Sen (2018). Tal reconhecimento

permite que as mulheres não sejam apenas beneficiárias, mas protagonistas na construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

Sen (2011, 2018) reforça que o reconhecimento das mulheres são fundamentais não apenas para a promoção da justiça social, mas também para o desenvolvimento amplo das capacidades humanas. Essa valorização permite expandir as liberdades e habilidades individuais, promovendo condições para que as mulheres exerçam plenamente seu papel transformador na sociedade (Borges, 2005).

Políticas públicas que adotem um caráter permanente, ampliado e intersetorial tornam-se indispensáveis. Ao priorizar o desenvolvimento social e a ampliação dos direitos e capacidades das mulheres, essas políticas desempenham um papel crucial na construção de um ambiente que favoreça a autonomia, a responsabilidade e a liberdade de escolhas, elementos essenciais para uma sociedade mais equitativa e inclusiva. Além disso, ao fornecer às mulheres-mães a capacidade de tomar decisões informadas, desenvolver suas potencialidades e influenciar seu próprio destino, as políticas públicas voltadas para a democracia de gênero não apenas ampliam as liberdades individuais, mas também fortalecem seu papel como agentes de mudança, contribuindo diretamente para a transformação social.

ANÁLISE DA LEI ESTADUAL Nº 9.192/2023 À LUZ DA FRATERNIDADE, SOLIDARIEDADE E DIGNIDADE HUMANA

Com o intuito de examinar um caso concreto à luz dos aspectos analisados nos tópicos anteriores, é oportuno considerar a Lei nº 9.192, de 2023, que estabeleceu o Programa Cartão Mais Inclusão - CMais Mães Solo. Adicionalmente, esta análise é fundamentada em dados atualizados, como informações provenientes do Mapa da Mulher Sergipana, elaborado pelo Observatório Maria Beatriz Nascimento, uma das diretorias da Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres (SPM), que utiliza os dados do Censo de 2022. Utilizando informações do Censo de 2022, essa ferramenta apresenta um panorama abrangente da população feminina no estado, incluindo dados sobre faixa etária, renda, número de inscritas no CadÚnico, raça e idade, permitindo uma abordagem contextualizada e focada na realidade local (Sergipe, 2023c).

Esses dados não apenas evidenciam as vulnerabilidades enfrentadas pelas mulheres em Sergipe, mas também oferecem uma base sólida para a formulação e aprimoramento de políticas públicas voltadas ao combate à violência, à inclusão produtiva e à garantia de renda. Nesse sentido, a análise do Programa CMais Mães Solo é fortalecida ao integrar essas informações, destacando o cenário específico das mulheres no estado sergipano e suas demandas prioritárias.

Em abril de 2023, no Estado de Sergipe, foi sancionada a Lei Ordinária nº 9.192, instituindo o Programa Cartão Mais Inclusão - CMais Mães Solo, com o objetivo de prestar assistência social e econômica às mães solo em situação de vulnerabilidade social que criam seus filhos sem o apoio de cônjuge ou companheiro. O programa visa atender até 500 beneficiárias por ano, respeitando os limites do orçamento disponível (Sergipe, 2023a).

Para participar do programa, as mulheres devem cumprir critérios específicos, como estar inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), participar do CMais-Inclusão Primeira Infância (SPI), ter mais de dois filhos com idade até três anos e não receber outro benefício da mesma fonte pagadora, exceto o SPI (Sergipe, 2023a).

Seus objetivos específicos incluem: prestar assistência social e econômica a mulheres em situação de pobreza ou extrema pobreza; promover segurança econômica e alimentar para as mães solo e seus filhos; reduzir as desigualdades de gênero e oportunidades, ampliando o acesso a direitos fundamentais para essas mulheres e suas famílias (Sergipe, 2023a).

Entre os benefícios oferecidos estão um auxílio financeiro anual de R\$ 2.400,00, pago em quatro parcelas mensais de R\$ 600,00. Além disso, as beneficiárias são encaminhadas às equipes municipais de assistência social, que facilitam o acesso a serviços, como creches e suporte psicossocial. Também são oferecidas vagas em cursos de capacitação profissional e atividades voltadas ao empreendedorismo feminino, buscando promover a inserção no mercado de trabalho (Sergipe, 2023a).

A gestão e a governança do programa estão sob a responsabilidade da Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania (Seasic), que deve conduzir as etapas de implementação e fiscalização do programa, monitorar a situação das beneficiárias durante a vigência do benefício e publicar resultados e ações realizadas no âmbito do programa (Sergipe, 2023a). Além da Seasic, os municípios têm um papel importante, oferecendo os serviços públicos previstos, como creches e capacitações profissionais.

A execução do programa conta com orçamento estimado em R\$ 1.200.000,00 anuais, durante os exercícios de 2023, 2024 e 2025. Esses recursos são provenientes de dotações da Seasic, do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (Funcep) e outras fontes legalmente previstas. A implementação e regulamentação das atividades de capacitação profissional são de responsabilidade do Poder Executivo, que também deve monitorar a aplicação do programa e garantir a transparência de seus resultados (Sergipe, 2023a).

Surge, portanto, a indagação sobre a efetividade do programa estabelecido pela legislação em relação à sua capacidade de alcançar os resultados esperados e cumprir todos os objetivos delineados.

Nesse contexto, torna-se fundamental contextualizar o cenário sergipano por meio

de dados que, ao menos em termos estatísticos, ofereçam uma visão sobre a realidade social e econômica das mulheres no estado. O Mapa da Mulher Sergipana (Sergipe, 2023b) destaca-se como uma ferramenta essencial para embasar essa análise. Ele apresenta dados atualizados que revelam as desigualdades estruturais enfrentadas por essa parcela da população, com especial ênfase nas mulheres em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Esses dados aprofundam a compreensão acerca da complexidade do público-alvo da Lei nº 9.192/23, evidenciando a importância do Programa Cartão Mais Inclusão - CMAIS Mães Solo como uma iniciativa destinada a mitigar tais desigualdades e a promover assistência social e econômica às mães solo do estado (Sergipe, 2023c).

Conforme os dados do Mapa, a população feminina em Sergipe é de 1.152.196 mulheres, representando 56,2% da população total do estado. Dentre essas, um número expressivo está inscrito no CadÚnico, totalizando 647.141 mulheres, o que indica uma alta proporção de mulheres em situação de vulnerabilidade econômica. Quando analisada a renda, destaca-se que 35,1% das mulheres inscritas no CadÚnico vivem em extrema pobreza, com rendimentos de até R\$ 109 mensais, enquanto 13% vivem em condições de baixa renda, entre R\$ 218 e R\$ 706 mensais. Esses indicadores mostram um cenário alarmante de precariedade econômica para uma significativa parcela da população feminina do estado (Sergipe, 2023b).

No contexto do Programa CMAis Mães Solo, que exige a inscrição no CadÚnico como critério obrigatório de elegibilidade, a grande quantidade de mulheres já cadastradas indica o potencial alcance do programa. Contudo, também ressalta a magnitude da vulnerabilidade econômica enfrentada pelas mulheres em Sergipe, sendo que 35,1% das inscritas vivem em extrema pobreza, com rendimentos de até R\$ 109 mensais. Além disso, esses dados reforçam a importância do CadÚnico como ferramenta de identificação e seleção de beneficiárias em situação de maior vulnerabilidade, permitindo que políticas públicas como o CMAis Mães Solo sejam direcionadas a quem mais necessita.

O recorte racial evidencia ainda mais as desigualdades: entre as mulheres em extrema pobreza, 327.551 se autodeclaram pardas, enquanto 19.805 se autodeclaram pretas, totalizando 347.356 mulheres negras; apenas 53.755 se declaram brancas. Essa disparidade racial reforça a sobreposição de vulnerabilidades enfrentadas por mulheres negras, que frequentemente ocupam posições desprivilegiadas no mercado de trabalho e na sociedade. Além disso, os dados revelam uma concentração expressiva de mulheres em situação de pobreza extrema (até R\$ 109 de renda mensal) e pobreza (entre R\$ 109 e R\$ 218) nas faixas etárias de 25 a 34 anos e 35 a 44 anos. Especificamente, 73.796 mulheres entre 25 e 34 anos e 51.053 entre 35 e 44 anos vivem em situação de pobreza extrema, totalizando 124.849 mulheres apenas nesses grupos (Sergipe, 2023b).

No contexto da Lei nº 9.192/23, os dados apresentados reforçam a urgência e

relevância de políticas públicas como o CMais Mães Solo. Entretanto, ao comparar essas ações com os dados do Mapa da Mulher Sergipana, torna-se evidente a limitação da abrangência do programa. Com 403.987 mulheres vivendo em extrema pobreza no estado, das quais é possível que muitas se enquadrem no perfil de mães solo, atender apenas 500 beneficiárias por ano representa uma resposta insuficiente frente à magnitude das demandas identificadas.

Além disso, o Mapa destaca que 76,24% das mulheres vulneráveis vivem em áreas urbanas, enquanto 23,76% residem em zonas rurais (Sergipe, 2023b). Essa distribuição geográfica deve ser considerada na execução do programa, especialmente para garantir que mulheres em áreas rurais também tenham acesso aos benefícios oferecidos. A situação domiciliar das mulheres é um aspecto central para direcionar estratégias que combatam desigualdades regionais e assegurem que o apoio chegue a todas as que necessitam.

Ao estabelecer paralelos entre o que está posto para o programa e os dados do Mapa, observa-se que a lei reconhece importantes lacunas no apoio às mães solo, mas precisa ir além do caráter assistencialista. Para que seja verdadeiramente transformadora, é essencial que a política pública adote uma abordagem intersetorial, interseccional e ampliada, considerando não apenas os aspectos financeiros, mas também a disponibilização de creches acessíveis, educação de qualidade, programas de profissionalização e serviços de saúde pública, entre outros. A capacitação profissional e o incentivo ao empreendedorismo são medidas positivas, mas seu impacto será limitado sem a criação de um ambiente propício à inclusão econômica e social das mulheres.

Por fim, o Mapa da Mulher Sergipana destaca que os dados sobre violência contra a mulher e desigualdades de gênero não podem ser ignorados no desenho de políticas públicas voltadas para mães solo. O enfrentamento da violência e a promoção da equidade de gênero são pilares para garantir a autonomia e a dignidade das beneficiárias. Nesse sentido, a Lei nº 9.192/23 representa um passo significativo, mas exige monitoramento e aprimoramento para que possa atender à realidade multifacetada das mulheres-mães sergipanas e promover mudanças estruturais que combatam a pobreza e a exclusão social de maneira efetiva.

Importante destacar que o último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado em 2022, não divulgou os dados detalhados sobre os arranjos familiares nos domicílios. Assim, o uso do Censo de 2010 serve como uma base para traçar um panorama inicial para compreender o cenário das famílias monoparentais femininas em Sergipe. O levantamento de 2010 registrou 26.488 famílias em que a mulher era a única responsável pelos filhos, sem a presença de um cônjuge ou companheiro. Dentre essas, 8.548 viviam sem nenhum rendimento, 7.018 tinham uma renda de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, e 5.895 possuíam uma renda entre mais de $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ do salário mínimo (IBGE, 2010).

Esses dados apontam para uma situação de hipervulnerabilidade para as 8.548 famílias que, em 2010, não possuíam qualquer fonte de renda. Com o aumento do número de famílias monoparentais femininas e do número de mulheres responsáveis pelo sustento de suas famílias, como indicado pelo último Censo (2022), é provável que a quantidade de mulheres em situação de vulnerabilidade tenha crescido significativamente nos últimos anos. Esse cenário ressalta a relevância de iniciativas como o Programa CMais Mães Solo.

A compreensão dessas demandas passa, também, pela análise dos diferentes arranjos familiares e suas implicações socioeconômicas. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD anual, 2001 e 2015, no Brasil, o perfil das mulheres responsáveis pela família apresenta significativas diferenças conforme o tipo de arranjo familiar, destacando a diversidade das dinâmicas domésticas e suas implicações socioeconômicas. De acordo com o relatório, 63% das mulheres responsáveis pela família estão inseridas em arranjos conjugais, enquanto 37% compõem famílias monoparentais femininas (Cavenaghi; Alves, 2018). Esses números refletem o predomínio das mulheres em diversas estruturas familiares, mas também evidenciam desafios distintos em cada configuração.

Entre as mulheres que são responsáveis por famílias monoparentais, observa-se uma maior concentração na faixa etária de 35 a 49 anos, representando aproximadamente 40% desse grupo, o que sugere uma correlação entre maturidade e a assunção da responsabilidade integral pelo sustento familiar. Em contrapartida, nas famílias conjugais, as mulheres responsáveis pela família tendem a estar em faixas etárias mais jovens, com destaque para aquelas entre 25 e 34 anos, representando cerca de 45% desse arranjo (Cavenaghi; Alves, 2018).

Os dados atualizados do Mapa da Mulher Sergipana, ao evidenciar as faixas etárias das mulheres em situação de vulnerabilidade, ampliam a compreensão sobre os perfis socioeconômicos desse grupo. De acordo com as informações apresentadas, há uma concentração de 73.796 mulheres em situação de extrema pobreza (renda até R\$ 109) na faixa etária de 25 a 34 anos e 51.053 mulheres na faixa de 35 a 44 anos. Esses números são complementados por 16.663 mulheres na faixa de 25 a 34 anos e 8.562 mulheres entre 35 e 44 anos em situação de pobreza (renda entre R\$ 109 e R\$ 218), reforçando a relevância dessas faixas etárias no contexto de vulnerabilidade socioeconômica.

Esses dados permitem um paralelo com os estudos de Cavenaghi e Alves (2018), que apontam uma maior concentração de mulheres responsáveis por arranjos monoparentais na faixa etária de 25 a 34 anos (45%). Essa sobreposição etária sugere que a maturidade está frequentemente associada à assunção integral das responsabilidades familiares e econômicas, muitas vezes sem o suporte necessário. A alta prevalência de mulheres nessa faixa etária em situação de extrema vulnerabilidade reforça a necessidade de

intervenções direcionadas que considerem as demandas específicas desse grupo.

Tais dados reforçam a relevância do Programa CMais Mães Solo, mas também evidenciam a necessidade de sua ampliação para contemplar a magnitude das demandas, especialmente em termos de alcance e especificidade etária. Assim, o Mapa da Mulher Sergipana destaca também a importância de ações que considerem a diversidade etária no desenho de políticas públicas para mães solo em situação de vulnerabilidade.

No aspecto educacional, entre 2001 e 2015, no Brasil, as responsáveis por famílias monoparentais enfrentam desvantagens significativas, com 30% possuindo menos de oito anos de estudo, o que impacta diretamente suas oportunidades no mercado de trabalho e sua renda familiar. Em relação à renda, mais de 60% das mulheres em arranjos monoparentais estão abaixo da linha de pobreza, o que reforça a necessidade de políticas públicas que priorizem esse grupo (Cavenaghi; Alves, 2018).

Esse contexto evidencia a vulnerabilidade econômica das mulheres que lideram famílias monoparentais, limitadas no acesso a empregos formais devido à sobrecarga de responsabilidades familiares e à insuficiência de oportunidades educacionais. Em contraste, mulheres em arranjos conjugais têm maior acesso a empregos formais e apresentam melhores condições econômicas, com 35% situadas na faixa de renda acima de dois salários mínimos, contra apenas 15% entre as responsáveis por arranjos monoparentais (Cavenaghi; Alves, 2018). Essas diferenças evidenciam como arranjos familiares distintos resultam em condições econômicas desiguais, refletindo a complexidade das demandas enfrentadas pelas mães solo.

Nesse contexto, torna-se crucial analisar as políticas públicas voltadas para mães solo, como o Programa CMais Mães Solo, e suas limitações. Conforme apontado por Fonseca e Cardarello (1999), cujas reflexões oferecem contribuições relevantes que podem ser incorporadas ao estudo do programa em questão, a primeira limitação refere-se à inserção do programa em uma “frente discursiva” (Fonseca; Cardarello, 1999, p. 85), que prioriza a visibilidade de mães solo. Como alertam as autoras, políticas públicas que focalizam categorias específicas podem, inadvertidamente, perpetuar hierarquias sociais ou negligenciar demandas interseccionais igualmente urgentes.

O Programa CMais Mães Solo pode ser entendido como inserido em uma frente discursiva que prioriza a situação das mães solo, mas que corre o risco de invisibilizar outras demandas interseccionais, ou seja, a falta de uma abordagem sistêmica que considere interseccionalidades de raça, idade e território no contexto e público-alvo aplicados ao programa. Essa questão é especialmente preocupante diante do fato de que o programa deve atender apenas até 500 beneficiárias por ano, no período de 2023-2025, uma limitação que deixa de contemplar milhares de mães solo em situação de vulnerabilidade.

Outra limitação que pode ser destacada diz respeito aos “dispositivos discursivos”

(Fonseca; Cardarello, 1999, p. 86) associados às legislações progressistas. Embora essas legislações sejam bem-intencionadas, podem resultar em consequências imprevistas ou até contraditórias em razão dos próprios dispositivos discursivos que as acompanham. De acordo com as autoras citadas, as políticas públicas e legislações não operam apenas no nível prático, mas também no nível simbólico, influenciando percepções, narrativas e representações sociais que podem escapar ao controle ou à intenção original de seus formuladores.

Os dispositivos discursivos, de acordo com as mesmas autoras, referem-se aos elementos simbólicos e comunicativos que estruturam como uma legislação é compreendida, implementada e percebida pela sociedade. Esses dispositivos moldam o que é valorizado ou invisibilizado no discurso público. Por exemplo, no caso aqui estudado, a legislação/programa voltado para mães solo pode reforçar estereótipos que perpetuam a ideia de que essas mulheres dependem exclusivamente de assistência estatal, em vez de abordar de forma mais ampla as desigualdades estruturais que causam sua vulnerabilidade.

Assim, os efeitos inesperados surgem quando a prática da legislação é influenciada por essas construções discursivas, que escapam ao controle dos legisladores. Em alguns casos, isso pode significar reforçar desigualdades existentes, limitar o alcance da política a um grupo específico ou invisibilizar outros sujeitos em situação de vulnerabilidade. Portanto, sublinha-se a necessidade de analisar não apenas os objetivos explícitos dessa legislação/programa, mas também os seus desdobramentos simbólicos e discursivos, que podem amplificar ou contrariar suas intenções iniciais.

De outra banda, em sua análise, as autoras Fonseca e Cardarello (1999) destacam o risco de políticas públicas assistencialistas limitarem-se a soluções pontuais que não enfrentam as estruturas de poder que perpetuam as desigualdades. A forte carga simbólica de programas como o CMais Mães Solo pode criar uma “cortina de fumaça” (Fonseca; Cardarello, 1999, p. 89) que mascara problemas mais amplos, dificultando a elaboração de soluções estruturais. No caso do referido programa, há o risco de que a assistência financeira e a visibilidade concedidas a essas mulheres-mães sejam vistas como soluções completas, enquanto questões estruturais, como a desigualdade de gênero, a precarização do trabalho ou o acesso universal a serviços básicos, continuam negligenciadas. Assim, a “cortina de fumaça” não elimina os problemas, mas os oculta sob uma aparência de progresso.

Além disso, as mesmas autoras discutem como determinadas categorias sociais, ao serem destacadas em legislações ou campanhas de direitos humanos, podem ser abordadas de maneira fixa ou essencializada. Esse foco em certos grupos-alvo, embora bem-intencionado, pode acabar invisibilizando a diversidade interna dessas populações e excluindo outros indivíduos que também se encontram em situações de vulnerabilidade.

No caso do Programa CMais Mães Solo, a frente discursiva destaca mães solo como grupo prioritário; já os dispositivos discursivos constroem narrativas que as posicionam como

“heroínas” ou “em vulnerabilidade extrema”, legitimando políticas focadas nesse grupo social, mas a cortina de fumaça aparece quando a política foca nas mães solo sem abordar questões mais amplas, como a divisão sexual do trabalho ou a desigualdade de renda, gerando um tratamento homogêneo e essencialista ao tratar todas as mães solo de maneira igual, ignorando diferenças de raça, classe, território, contexto social, o que limita o alcance e a efetividade da política.

Nesse sentido, ao considerar a realidade e os desafios enfrentados pelas mulheres-mães em situação de vulnerabilidade, conforme demonstrado pelos dados, torna-se mais claro que atender apenas 500 famílias/mulheres-mães por ano, ao longo de três anos, é insuficiente para resolver ou mitigar as dificuldades financeiras e sociais que elas enfrentam. O alcance limitado do programa evidencia a necessidade de ações mais robustas e abrangentes.

Ao analisar as atividades propostas, como o encaminhamento às equipes de assistência social para acesso a serviços públicos voltados às mães solo – incluindo creches, vagas em cursos e capacitações profissionais, com foco na inserção no mercado de trabalho e no empreendedorismo feminino –, percebe-se a ausência de especificações claras e metas definidas¹. Além disso, é importante destacar que não existem dados facilmente acessíveis na *internet* sobre essas atividades, o que evidencia a necessidade de um monitoramento mais eficiente e de maior transparência em relação ao programa. Essa falta de clareza pode comprometer não apenas a efetividade das ações, mas também a capacidade de acompanhar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pela lei.

Ademais, compreender que os desafios enfrentados por essas mulheres não se restringem apenas a aspectos financeiros e sociais imediatos, mas também estão enraizados em sistemas de poder e desigualdades de gênero, é fundamental para uma transformação estrutural. Nesse sentido, embora os problemas sejam amplos e complexos, é igualmente necessário destacar a importante visibilidade trazida pela lei ao estabelecer um auxílio específico voltado para esse grupo vulnerabilizado, demonstrando um primeiro passo no reconhecimento de suas demandas e na busca por justiça social.

Essa iniciativa representa um avanço social, na medida em que busca mitigar as demandas de vulnerabilidades enfrentadas por essas mulheres. Nessa direção, a busca pela autonomia, segundo Amarty Sen, e igualdade de gênero deve contribuir para um eixo central das políticas públicas, entendendo-a como um processo de desenvolvimento humano ancorado na ampliação das capacidades individuais e coletivas. Essa abordagem valoriza o

¹ A lei apenas menciona sobre a “[...] oferta de vagas em cursos e/ou atividades similares de capacitação ou aperfeiçoamento profissional à beneficiária, em especial daqueles voltados à inserção da mulher no mercado de trabalho e/ou para o empreendedorismo feminino” (Sergipe, 2023a), mas não detalha critérios, mecanismos de implementação ou métricas de avaliação de impacto.

papel fundamental das mulheres como agentes de transformação social e contraria as práticas que negam oportunidades e restringem o potencial e a liberdade das mulheres, limitando sua participação plena na sociedade (Balog, 2018).

Com base nessa perspectiva, as políticas públicas destinadas às mães solo devem se estruturar sobre os princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana, fraternidade e solidariedade. Esses valores, ao orientar as ações governamentais, não apenas reconhecem a importância da autonomia e da liberdade das mulheres, mas também oferecem as condições necessárias para que elas conquistem autoria sobre suas trajetórias e capacidade de fazer escolhas livres e conscientes. Esse enfoque encontra eco nas reflexões de Amartya Sen, renomado economista e filósofo, que destaca a liberdade e as capacidades humanas como pilares indispensáveis para o desenvolvimento individual e social.

Nesse contexto, a fraternidade emerge como um princípio central para a construção de políticas públicas que valorizem a solidariedade e o cuidado mútuo, elementos indispensáveis para apoiar as mães solo em suas trajetórias. A Lei nº 9.192/23 reflete esse conceito ao instituir o Programa Cartão Mais Inclusão – CMais Mães Solo.

Para avançar nessa direção, Barzotto (2018) oferece uma reflexão valiosa ao distinguir fraternidade de solidariedade, explicando que a primeira é caracterizada por relações horizontais, bilaterais e recíprocas, enquanto a segunda adota um formato unilateral e vertical, voltado para o auxílio pontual. Essa diferenciação revela a necessidade de políticas públicas que não se limitem a ações assistenciais, mas que promovam uma transformação estrutural e sustentável. No caso da Lei nº 9.192/23, a incorporação de elementos mais explícitos de fraternidade poderia fortalecer o programa, permitindo que as mães solo se tornassem agentes ativas no desenho e implementação das ações.

Além disso, a solidariedade, enquanto responsabilidade coletiva, reforça a necessidade de articular esforços entre comunidades e instituições para oferecer suporte efetivo às mães solo. A criação de espaços de capacitação profissional e acesso a creches, prevista na lei, exemplifica essa lógica, mas, como aponta Barzotto (2018), é essencial que essas iniciativas sejam implementadas de maneira alinhada a estratégias que promovam autonomia e corresponsabilidade. Dessa forma, a combinação de fraternidade e solidariedade pode potencializar os resultados buscados pelo programa.

Complementando essa abordagem, a solidariedade vai além da assistência pontual e exige um esforço coletivo para criar condições igualitárias que viabilizem a autonomia das mães solo. O programa, embora mencione ações, como cursos de capacitação e encaminhamento para serviços de assistência social, carece de especificações claras sobre sua execução e monitoramento. Essa lacuna se torna ainda mais evidente quando articulada aos dados do Mapa da Mulher Sergipana, que apontam uma alta concentração de mulheres em situação de vulnerabilidade nas faixas etárias de 25 a 34 anos e 35 a 44 anos. Esses períodos,

marcados pela intensificação das demandas familiares e profissionais, reforçam a necessidade de políticas públicas mais robustas e detalhadas.

Ao garantir condições que favoreçam a autonomia, políticas públicas como o Programa CMais Mães Solo podem transcender a assistência emergencial e desempenhar um papel transformador. Essa abordagem não apenas promove a inclusão social, mas também contribui para o fortalecimento da dignidade humana, reconhecendo as mães solo como agentes ativas na construção de suas trajetórias e no desenvolvimento de suas comunidades. Assim, alinhar as práticas de implementação do programa aos princípios de fraternidade e solidariedade torna-se essencial para consolidar sua efetividade e impacto social.

Ao incorporar esses valores, a lei tem o potencial de transformar a realidade dessas mulheres, permitindo que exerçam sua cidadania de forma plena. Inspiradas pela visão de Amartya Sen, políticas como essa devem promover autonomia e liberdade, capacitando as mães solo a superar os desafios impostos por sistemas de desigualdade e garantindo a efetivação de sua dignidade, tanto individual quanto familiar. Por meio de uma integração dos diferentes recortes de raça, classe e território, identificados pelo Mapa da Mulher Sergipana, considerando a diversidade das mulheres atendidas e possíveis beneficiárias, a efetividade da execução do programa pode ser alcançada.

Por sua vez, cabe ressaltar que o preâmbulo² da Constituição Federal de 1988 estabelece os objetivos fundamentais do Estado Democrático brasileiro, que incluem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, entre outros. Esses objetivos são reforçados no artigo 3º, inciso I³, da própria Constituição, que estabelece como objetivo fundamental da República a construção de uma sociedade fraterna que promova o bem de todos, sem qualquer forma de discriminação.

Ao promover o desenvolvimento humano, a Carta Cidadã reconhece a importância da liberdade, assim, no contexto da experiência individual de cada pessoa, existem esferas inacessíveis ao alcance do Estado, e é dada à própria pessoa a liberdade de determinar a direção de sua vida. Os direitos da personalidade representam a expressão mais próxima da capacidade de concretizar a dignidade pessoal, abrangendo a necessidade de autonomia, autorrealização, felicidade (Borges, 2005). Essa concepção é respaldada pelo mesmo inciso, que promove a construção de uma sociedade fraterna, livre, justa e solidária.

² “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL” (Brasil, 1988).

³ “Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária” (Brasil, 1988).

A partir desses dispositivos constitucionais e conceitos, fica evidente que o direito ao desenvolvimento se apresenta como um valor supremo na construção de uma sociedade fraterna, marcada pela liberdade, justiça e solidariedade. Com base nos princípios mencionados, a Lei 9.192, de abril de 2023, pode ser vista como um instrumento para a realização de uma sociedade fraterna ao tratar especificamente da situação das mães solo em situação de vulnerabilidade.

Portanto, o programa referido, ao visar a promoção da inclusão social e econômica de mães solo em situação de pobreza e extrema pobreza, considera e visibiliza os desafios e dificuldades que elas enfrentam na sociedade para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. O Estado de Sergipe se alinha com os princípios constitucionais de erradicação da pobreza, redução das desigualdades sociais e de gênero e segue o princípio da dignidade da pessoa humana ao buscar oferecer às mães solo condições e oportunidades para o desenvolvimento pessoal e profissional. Ademais, o programa também tem a potencialidade de contribuir para a construção de uma sociedade mais inclusiva, pois considera as demandas específicas das mães solo e busca atenuar as desigualdades de gênero presentes nessa realidade ao prover recursos e apoio financeiro.

Contudo, é necessário reconhecer que a efetividade do programa depende de sua capacidade de transcender as limitações delineadas anteriormente. Para alcançar seus objetivos de forma plena, é imprescindível integrar ações que abarquem não apenas o apoio financeiro, mas também o fortalecimento das capacidades das mulheres. Além disso, é fundamental que o programa considere as especificidades e a diversidade das mães solo, incluindo aspectos relacionados a raça, classe, território e faixa etária, a fim de garantir que todas as demandas sejam atendidas de forma equitativa.

Dessa forma, a Lei nº 9.192, de 2023, tem o potencial de se consolidar como um modelo de política pública para outros entes federados, ao não apenas reconhecer e dar visibilidade a esse problema social, mas também transformar as condições de vida das mães solo em situação de vulnerabilidade, contribuindo para a construção de uma sociedade fraterna e alinhada aos valores constitucionais de dignidade e solidariedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto de uma estrutura que se expandiu nos últimos anos, a família monoparental feminina emerge como uma configuração central nas discussões sobre políticas sociais e inclusão. Com a transformação do conceito de família no Brasil e o reconhecimento de diferentes configurações e arranjos familiares, a partir da Constituição Federal de 1988, houve uma maior ênfase em valores, como fraternidade, solidariedade e dignidade humana.

Dentre esses arranjos, destacam-se as famílias monoparentais femininas, lideradas exclusivamente por mulheres; por um lado, um reflexo do protagonismo feminino na sociedade, por outro, também representam um grupo altamente vulnerável devido a desigualdades estruturais, particularmente em relação a classe e raça. Nesse cenário, tem-se a urgência de políticas públicas amplas e transformadoras, usando a superação de estigmas e preconceitos, além de atender às necessidades práticas desse grupo social.

Assim, as políticas públicas surgem como ferramentas de transformação ao reconhecerem as mulheres como agentes de mudança social, fundamentadas no conceito de “desenvolvimento como liberdade”, que enfatiza a importância da autonomia e da liberdade, com a educação como um dos pilares. Nesse contexto, é possível desafiar as desigualdades estruturais de gênero, promovendo, por exemplo, um impacto direto na independência financeira das mulheres. Dessa forma, as políticas públicas voltadas para mães solo devem ser concebidas como instrumentos de transformação estrutural, buscando ampliar as capacidades humanas e garantir a plena integração dessas mulheres na sociedade.

A Lei nº 9.192, de 2023, representa um avanço ao reconhecer as mães solo em situação de vulnerabilidade como um grupo prioritário, alinhando-se aos princípios constitucionais de dignidade da pessoa humana, fraternidade e solidariedade. Apesar de sua proposta, o programa enfrenta limitações significativas, como o alcance reduzido (apenas 500 beneficiárias anuais, ao longo de três anos) e a necessidade de uma abordagem que considere aspectos como raça, território, faixa etária. O programa enfatiza a capacitação profissional e o empreendedorismo feminino como formas de inclusão econômica, mas há lacunas na definição de metas e na garantia de acesso a serviços como creches e saúde pública.

A análise alerta para o risco de políticas públicas focadas apenas no assistencialismo, que podem criar uma “cortina de fumaça” ao mascarar problemas estruturais, como desigualdade de renda e divisão sexual do trabalho. A ausência de dados acessíveis sobre as atividades e resultados do programa reflete a importância de maior transparência e acompanhamento na execução das políticas públicas.

Apesar disso, a lei reforça, na teoria, o compromisso do Estado de Sergipe com os objetivos da Constituição Federal de 1988, especialmente em relação à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades sociais e de gênero. Assim, o programa, embora limitado, possui o potencial de se tornar referência para outras iniciativas federativas ao visibilizar as demandas das mães solo e buscar transformar suas condições de vida, sempre à luz da fraternidade, da solidariedade e da dignidade humana.

REFERÊNCIAS

BALOG, Ana Julieta Parente. As capacidades de realizações das mulheres e o pensamento de Amartya Sen. **Simpósio Gênero e Políticas Públicas**, v. 5, n. 1, p. 747-761, 2018.

BARZOTTO, Luis Fernando. Fraternidade: uma aproximação conceitual. **Direito e fraternidade: em busca de concretização**. Aracaju: EDUNIT, 2018. P. 79-89.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. A disponibilidade relativa dos direitos de personalidade. **Disponibilidade dos Direitos de Personalidade e Autonomia Privada**. São Paulo: Saraiva, 2005. 257 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

CAVENAGHI, Suzana; ALVES, José Eustáquio Diniz. Mulheres chefes de família no Brasil: avanços e desafios. **Rio de Janeiro: Ens-Cpes**, v. 120, 2018.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 14. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021.

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

FEIJÓ, Janaína. Mães solo no mercado de trabalho. **Blog do Ibge**, 12 maio 2023. Trabalho. Disponível em: <https://blogdoibge.fgv.br/posts/maes-solo-no-mercado-de-trabalho>. Acesso em: 1 dez. 2024.

FONSECA, Claudia; CARDARELLO, Andrea. Direitos dos mais e menos humanos. **Horizontes antropológicos**, v. 5, n. 10, p. 83-121, 1999.

FONTES, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. Saraiva Educação SA, 2017.

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

IBGE. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/se/pesquisa/23/24304>. Acesso em: 1 dez. 2024

MACHADO, Milena; VOOS, Charles Henrique. A família monoparental feminina e a necessidade de políticas públicas específicas. **Monumenta-Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 3, n. 6, p. 126-151, 2022.

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

PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo, 2002.

SANTANA, Edith Licia Ferreira Felisberto. Família monoparental feminina: fenômeno da contemporaneidade?. **POLÊM! CA**, v. 13, n. 2, p. 1225-1236, 2014.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SEN, Amartya. **Uma ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SERGIPE. Governo de Sergipe. Observatório Beatriz Nascimento. **Mapa da mulher sergipana**. [Sergipe]: Governo de Sergipe. 2023b. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizGJhMTFiNTMtNDY1Yy00Y2M0LTllNjAtOTQ1YmFlMWE4YTEwIiwidCI6IjpwOTE2N2FILTZiNGMtNGY4YS04Mjg2LTQyMWIyZGJmZWFiYSJ9>. Acesso em: 16 nov. 2024.

SERGIPE. Governo do Estado. **Observatório Maria Beatriz Nascimento disponibiliza Mapa da Mulher Sergipana para consulta de dados referentes ao público feminino.** Sergipe: Governo do Estado, 19 jul. 2023c. Disponível em: <https://www.se.gov.br/noticias/assistencia-social/observatorio-maria-beatriz-nascimento-disponibiliza-mapa-da-mulher-sergipana-para-consulta-de-dados-referentes-ao-publico-feminino>. Acesso em: 18 nov. 2023.

SERGIPE. **Lei nº 9.192, de 24 de abril de 2023.** Autoriza a instituição do Programa Cartão Mais Inclusão - CMAIS Mães Solo, e dá providências correlatas. Sergipe: Assembleia Legislativa, 2023a. Disponível em: <https://al.se.leg.br/Legislacao/Ordinaria/2023/O91922023.pdf>. Acesso em: 26 maio 2023.

SIQUEIRA, Breno; BRITTO, Vinícius. Censo 2022: Em 12 anos, proporção de mulheres responsáveis por domicílios avança e se equipara à de homens. **Agência IBGE Notícias**, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41663-censo-2022-em-12-anos-proporcao-de-mulheres-responsaveis-por-domicilios-avanca-e-se-equipara-a-de-homens#:~:text=J%C3%A1%20os%20domic%C3%ADlios%20monoparentais%20E2%80%93%20ou,%25%20para%2016%2C5%25>. Acesso em: 1 dez. 2024.

VIECELI, Leonardo; LACERDA, Lucas. Quase metade dos lares brasileiros são chefiados por mulheres, diz Censo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 out. 2024. Cotidiano. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2024/10/quase-metade-dos-lares-brasileiros-sao-chefiados-por-mulheres-diz-censo.shtml>. Acesso em: 1 dez. 2024.

Recebido em 29 de dezembro de 2023.

Aprovado em 11 de junho de 2025.

