

# RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO

*Relativo aos anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001, nos termos do artigo 18 da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher*

Brasília, junho de 2002

## SUMÁRIO

	Pág.
1. Parte Geral	04
1.1. Estatísticas e Informações Gerais	04
1.2. Estatísticas e Informações Específicas	
1.3. O Brasil e a Proteção dos Direitos Humanos no Âmbito Internacional	
1.4. A Proteção dos Direitos Humanos no Âmbito Nacional	
2. Parte Específica – Os Artigos da Convenção	36
Artigo 1º	36
Artigo 2º	36
Artigo 3º	74
Artigo 4º	84
Artigo 5º	102
Artigo 6º	116
Artigo 7º	140
Artigo 8º	156
Artigo 9º	160
Artigo 10	162
Artigo 11	177

Artigo 12	206
Artigo 13	224
Artigo 14	230
Artigo 15	241
Artigo 16	241
Bibliografia	264
Equipe Responsável	273

## 1. Parte Geral

### 1.1. Estatísticas e Informações Gerais

O Brasil é uma República Federativa formada por 26 Estados e um Distrito Federal, que ocupam uma área de 8.547.403 Km<sup>2</sup>. De acordo com o Censo 2000, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, possui 5.561 municípios e uma população de 169.590.693 habitantes.

No decorrer do século XX o Brasil aumentou a sua população em quase 10 vezes, crescimento que não se deu de modo uniforme em todo o período. As últimas duas décadas foram os períodos em que se verificaram as menores taxas de crescimento da população brasileira neste século. Entre 1970 e 1980 a população apresentou um crescimento médio de 2,48% ao ano. No período 1980-1991 o ritmo de crescimento demográfico do país foi de 1,93% ao ano. Segundo dados do Censo 2000, aquele ritmo se reduziu a 1,63% no último decênio. As primeiras análises indicam que essa desaceleração do crescimento demográfico deve-se sobretudo ao processo de transição da fecundidade para níveis mais baixos, a partir da segunda metade dos anos setenta<sup>1</sup>. Como consequência dessa redução, as famílias ficaram menores e a população mais velha.

O crescimento da população também foi desigual quando se observa sua distribuição pelas 5 grandes regiões em que se divide o território nacional. Os maiores crescimentos foram observados nas Regiões Norte, que representava 5,6% da população residente no país, em 1980, passando a 7,6% em 2000, e Centro-Oeste, cuja participação relativa eleva-se de 5,8% para 6,8%, entre 1980 e 2000. As três regiões mais populosas no país continuam sendo as Regiões Sudeste, Nordeste e Sul. As Regiões Sudeste e Sul mantêm praticamente a mesma participação relativa desde a década de 50 e a Região Nordeste, segundo maior contingente populacional do país, mantém a tendência de declínio em sua participação nacional.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Síntese de Indicadores Sociais - 2000. Rio de Janeiro, IBGE, 2001. A taxa de fecundidade total - número médio de filhos por mulher em idade reprodutiva - caiu de 5,8 filhos, em 1970, para 2,3 filhos, em 1999.

<sup>2</sup> Sinopse preliminar do Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro, IBGE, 2001.

**Tabela 1: População residente por região**

<b>Períodos</b>	<b>Brasil</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Centro-Oeste</b>
<b>2000</b>	169.590.693	12.893.561	47.693.253	72.297.351	25.089.783	11.616.745
<b>1991</b>	146.917.459	10.257.266	42.470.225	62.660.700	22.117.026	9.412.242
<b>1980</b>	121.150.573	6.767.249	35.419.156	52.580.527	19.380.126	7.003.515

Fonte: Censos Demográficos. Para 2000, dados são da Sinopse Preliminar Fundação IBGE.

**Tabela 2: Densidade Demográfica –habitantes/quilômetro quadrado**

<b>Períodos</b>	<b>Brasil</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Centro-Oeste</b>
2000	19,92	3,35	30,69	78,20	43,54	7,23
1991	17,26	2,66	27,33	67,77	38,38	5,86
1980	14,23	1,76	22,79	56,87	33,63	4,36

Fonte: Censos Demográficos. Para 2000, dados são da Sinopse Preliminar Fundação IBGE.

A densidade demográfica registrada no país é de 19,92 habitantes/Km<sup>2</sup>. As Regiões Sudeste e Sul concentram 57,4% de toda a população numa área que corresponde a 17,6% da área total do país. Já a Região Norte, onde se encontram concentrados 7,6% da população, abrange 45,2% da área total do país.

Os números do último Censo Demográfico confirmam a tendência crescente de aumento do grau de urbanização no Brasil, que passou de 67,6%, em 1980, para 81,2%, em 2000, com maiores concentrações observadas nas regiões metropolitanas. De acordo com dados mais recentes, apenas 18,8% da população reside em áreas rurais. No gráfico abaixo é possível verificar a configuração, nos últimos 20 anos, do movimento populacional nas áreas urbana e rural.

O rápido processo de urbanização que se verificou nas últimas décadas, não foi acompanhado por igual ritmo na implantação de políticas públicas nas áreas de saúde, transporte e educação. Populações dos grandes centros urbanos convivem, hoje, com graves problemas de falta de infra-estrutura nessas áreas, especialmente no tocante ao saneamento básico. No entanto, algumas ações têm se refletido na redução das taxas de mortalidade e no aumento da expectativa de vida da população. A taxa média de mortalidade no Brasil (inclui todos os segmentos populacionais) era de 9, em 1980, passou para 7 por 1.000 habitantes em 1996 e foi reduzida para 6 em 98. Já a mortalidade infantil

reduz-se de 43 para 34,6 por mil nascidos vivos, entre 1992 e 1999<sup>3</sup>. Quanto à mortalidade materna, em 1999 foram estimados 160 óbitos maternos por 100.000 nascidos vivos<sup>4</sup>.

A década de noventa pode ser caracterizada por melhorias significativas na situação educacional brasileira<sup>5</sup>. Destacam-se a queda substancial nas taxas de analfabetismo<sup>6</sup>, acompanhadas de aumento regular da escolaridade média<sup>7</sup> e da taxa de escolarização<sup>8</sup> da população. Ainda que em declínio – 17,2% em 1992 para 13%, em 1999 - a taxa de analfabetismo no Brasil é muito alta e o contingente de pessoas analfabetas, no final da década, corresponde a mais de 15 milhões de adultos no Brasil<sup>9</sup>.

Em 1996<sup>10</sup> o Brasil juntou-se ao grupo dos países considerados como tendo alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), segundo critérios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD<sup>11</sup>. Naquele ano, o Brasil apresentou um IDH de 0,809, classificando-se em 62º lugar, no ranking de 174 países<sup>12</sup>. Contudo, em 1999, uma alteração nos critérios de avaliação da renda reconduziu o Brasil para o grupo de países desenvolvimento humano médio, passando a ocupar o 79º lugar, com um IDH de 0,739. Em 2000, o país passou a ocupar a 74ª posição. De acordo com o relatório divulgado em julho de 2001, o Brasil ocupou o 69º lugar naquele ranking de países.

Em 1999, o PIB nacional era de US\$ 730.4 bilhões e a renda per capita estimada em US\$ 4.350<sup>13</sup>. Contudo, se esses números colocam o Brasil entre os dez países mais ricos do mundo, não revelam a desigualdade na distribuição da renda que está encerrada em sua estrutura. As tabelas, a seguir, apresentam indicadores que revelam essa desigualdade bem como o percentual da população brasileira em estado de pobreza e suas variações, de região para região.

<sup>3</sup> Síntese de Indicadores Sociais - 2000. Rio de Janeiro, IBGE, 2001.

<sup>4</sup> World Development Indicators - 2001. Banco Mundial.

<sup>5</sup> Relatório “Indicadores Sociais – 2000”. Fundação IBGE, maio de 2001.

<sup>6</sup> É considerada analfabeta a pessoa que não sabe ler e escrever um bilhete simples no idioma que conhece. Este indicador é simplesmente a proporção da população acima de 15 anos que é analfabeta.

<sup>7</sup> A escolaridade é medida em termos de anos médio de estudo.

<sup>8</sup> A taxa de escolarização é definida como a porcentagem de crianças em idade de educação primária que estão matriculadas na educação primária.

<sup>9</sup> Síntese de Indicadores Sociais - 2000. Rio de Janeiro, IBGE, 2001

<sup>10</sup> Dados referentes a 1995.

<sup>11</sup> Os relatórios sobre Desenvolvimento Humanos são editados desde 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O objetivo é medir a qualidade de vida da população em 174 nações que fazem parte desta investigação. O Índice de Desenvolvimento Econômico é composto por 3 indicadores: rendimento per capita, a longevidade – expressa pela esperança de vida ao nascer – e o grau de conhecimento – avaliado pelas variáveis de alfabetização e analfabetismo. A escala de avaliação varia de 0 a 1. países com IDH inferior a 0,500 são classificados como tendo baixo índice de desenvolvimento humano; os que apresentam índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano, enquanto que países com índices superiores a 0,800 são considerados como tendo alto desenvolvimento humano.

<sup>12</sup> Este índice foi de 0,787 e 0,734, em 1991 e 1998, respectivamente.

<sup>13</sup> World Development Indicators - 2001. Banco Mundial.

**Tabela 3: Razão de Renda.**

Número de vezes que a renda dos 20% mais ricos supera a dos 20% mais pobres, Segundo Grandes Regiões, Brasil - 1997 a 1999

<b>Região</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>Região Norte</b>	16,06	16,20	14,96
<b>Região Nordeste</b>	19,30	17,38	17,61
<b>Região Sudeste</b>	18,49	17,61	16,41
<b>Região Sul</b>	16,57	16,26	16,15
<b>Região Centro-Oeste</b>	19,05	18,14	17,54
<b>Total</b>	18,93	18,06	17,36

Fonte: IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD; Indicadores de Dados Básico (IDB) -2000\_ Datasus/Ministério da Saúde

**Tabela 4: Percentual da população em estado de pobreza<sup>14</sup>, segundo a região**

<b>Região</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>Região Norte</b>	34,49	35,43	34,85
<b>Região Nordeste</b>	52,19	49,67	50,15
<b>Região Sudeste</b>	16,00	16,25	16,78
<b>Região Sul</b>	19,07	18,68	19,84
<b>Região Centro-Oeste</b>	22,59	21,96	23,64
<b>Total</b>	28,40	27,73	28,36

Fonte: IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD; Indicadores de Dados Básico (IDB) -2000\_ Datasus/Ministério da Saúde

No que tange à religião, o país é predominantemente cristão, com cerca de 75% da população declarando-se católica e 14% evangélica. Há que se considerar, no entanto, que existe no país um grande sincretismo religioso, com marcada influência de religiões de origem africana, como a umbanda e o candomblé. Assim, o fato de uma pessoa declarar-se católica não exclui a frequência concomitante a outros cultos (DataFolha, 1995) .

<sup>14</sup> Quanto à definição do estado de pobreza, o IBGE, na PNAD 1996, define o estado de pobreza da população como a “proporção da população com renda familiar per capita até meio salário mínimo”.

## 1.2. Estatísticas e Informações Específicas

A população brasileira é majoritariamente formada por mulheres, as quais se concentram sobretudo nas regiões urbanas.

**Tabela 5: Evolução da População Residente, por sexo - 1980-1999**

Ano	Total	Homens	%	Mulheres	%
1980	119.002.706	59.123.361	49,68	59.879.345	50,32
1991	146.825.475	72.485.122	49,37	74.340.353	50,63
1999	160.336.471	78.470.936	48,94	81.865.535	51,06

Fonte: IBGE – Censos Demográficos 1980 e 1991e PNAD - 1999

Muito se tem alertado a respeito da enorme distância existente entre as declarações formais de direito e a efetiva prática da cidadania. No Brasil, a perspectiva universalista dos direitos, que declara a igualdade de todos – homens e mulheres, brancos e não brancos – perante a lei, não tem se mostrado suficiente para que o ordenamento jurídico brasileiro concretize na prática a equidade desejada. A desigualdade verifica-se nos dados sócio-econômicos da sociedade brasileira. Quando considerados à luz de indicadores como raça/etnia e gênero, essas diferenças ganham novos contornos e as desigualdades são ampliadas, sobretudo quando se observa a situação de grupos historicamente excluídos, de que são exemplo as mulheres negras e as indígenas.

Diante desse cenário, para que ocorra a efetivação da equidade social e de gênero, torna-se necessário conciliar o princípio universalista da igualdade com o reconhecimento das necessidades específicas de grupos historicamente excluídos e culturalmente discriminados.

Desde 1995, quando se realizou a Conferência Mundial sobre Mulher em Pequim, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) vem apresentando o Índice de Desenvolvimento de Gênero (IDG), medindo as desigualdades entre homens e mulheres nos países. Os indicadores sociais de cada país são, desse modo, recalculados para incluir o IDG. Como resultado da incorporação das diferenças de gênero aos indicadores sociais, verifica-se o seguinte <sup>15</sup>:

- nenhuma sociedade trata tão bem suas mulheres como trata seus homens (RDH 1996 e 1997);

<sup>15</sup> As considerações a seguir apoiam-se no trabalho de Wânia Sant'Anna (2001)

- a comparação da classificação do IDH dos países com seus níveis de renda confirma o fato de que a eliminação das desigualdades entre os sexos não é dependente de um nível de rendimento elevado (RDH 1996, 1997 e 1999);
- a igualdade entre os sexos não está necessariamente associada a elevado crescimento econômico, o que sugere a existência de outros fatores decisivos na elevação do IDH; e
- a desigualdade de gênero está fortemente relacionada a pobreza humana (RDH, 1997).

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 54% da população brasileira declara-se de cor branca e 45,4% de cor preta e parda - considerada como sinônimo de população negra ou afro-descendente. A população afro-descendente no Brasil é a segunda maior do mundo, inferior numericamente somente à população da Nigéria, país de maior população na África. Em 1999 correspondia a cerca de 73 milhões de pessoas vivendo principalmente na Região Nordeste do país. Destaca-se, ainda, o enorme contingente de afro-descendentes que residem na região Sudeste, ainda que com menor peso relativo na população da região<sup>16</sup>.

**Tabela 6: Brasil - População por raça ou cor segundo o sexo - 1999**

<b>Cor ou raça/ Sexo</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>	<b>Total</b>
Branca	41.581.723	45.044.996	86.626.719
Preta	4.327.951	4.317.555	8.645.506
Parda	32.063.740	31.979.310	64.043.050
Amarela	359.991	382.381	742.372
Indígena	127.397	134.343	261.740
Sem declaração	10.134	6.950	17.084
<b>Total</b>	<b>78.470.936</b>	<b>81.865.535</b>	<b>160.336.471</b>

Fonte: IBGE/ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - 1999

Diversos estudos assinalam que a intersecção da categoria raça/cor com outras tais como gênero e classes sociais evidenciam fortes contrastes nas vivências de homens e mulheres, brancos e negros, ricos e pobres na sociedade brasileira. Esses contrastes incidem transversalmente nas esferas da vida social, refletindo-se no acesso à educação, saúde, qualidade de vida (saneamento básico, água encanada, esgoto tratado), inserção no mercado de trabalho, acesso à informação, à justiça e cidadania. Assim, quando ao IDG se agrega a variável raça e etnia, as diferenças ficam ainda mais visíveis. Os homens brancos estão em

<sup>16</sup> Cerca de 25 milhões de afro-descendentes residiam na região Sudeste, em 1999.

41<sup>o</sup> lugar, enquanto os homens afro-descendentes estão em 104<sup>o</sup> lugar -- isto é, 63 pontos abaixo. Por outro lado, as mulheres brancas estão em 69<sup>o</sup> lugar e as mulheres afro-descendentes estão 45 pontos abaixo, alcançando o 114<sup>o</sup> lugar - o menor índice entre os quatro grupos<sup>17</sup>. Dadas estas diferenças, procurou-se caracterizar a população brasileira destacando-se suas especificidades segundo a situação de gênero e raça/etnia.

Conforme análise elaborada pelo IPEA, cerca de 34% da população brasileira vivia, em 1999, em famílias com renda inferior à linha de pobreza, e 14% em famílias com renda inferior à linha de indigência<sup>18</sup>. Verifica-se na tabela a seguir que entre os pobres há uma sobre-representação de afro-descendentes em todas as faixas de idade.

**Tabela 7: Brasil – Composição Racial da Pobreza e da Indigência, 1999 (%)**

	<b>Afro-descendentes</b>	<b>Branco</b>
<b>Total</b>	45	54
<b>Pobres</b>	64	36
<b>Indigentes</b>	69	31

Em números absolutos são 53 milhões de brasileiros pobres, dos quais 33,7 milhões são afro-descendentes. Há também 22 milhões de indigentes, sendo que 15,1 milhões são afro-descendentes. Os afro-descendentes representam 70% dos 10% mais pobres do país.

Os diferenciais raciais de esperança de vida chegam a atingir 5 a 6 anos a menos de esperança de vida para mulheres e homens afro-descendentes, respectivamente, comparados com a esperança de vida de 71 anos para as mulheres brancas<sup>19</sup>. A população afro-descendente brasileira tem uma expectativa de vida de 64 anos, 6 anos inferior à da população branca. Estudo recente da Fundação Seade<sup>20</sup> sobre óbitos no município de São Paulo, em 1995, revela que 40,7% das mulheres afro-descendentes morrem antes dos 50 anos.

Da mesma forma, ainda é muito alto o diferencial quanto à mortalidade infantil e de menores de 5 anos entre crianças afro-descendentes e brancas no Brasil. Mulheres afro-descendentes e brancas com o mesmo padrão sócio-econômico apresentam também diferenças na taxa de mortalidade de seus filhos no primeiro ano de vida<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> SANT'ANNA, Wânia. Desigualdades étnico/raciais e de gênero no Brasil - As revelações possíveis dos Índices de Desenvolvimento Humano e Índice de Desenvolvimento ajustado ao Gênero, Proposta, n. 88/89, Março a Agosto 2001, p. 23.

<sup>18</sup> A linha de indigência refere-se aos custos de uma cesta alimentar, regionalmente definida, que atenda às necessidades de consumo calórico mínimo de um indivíduo, enquanto a linha de pobreza inclui, além dos gastos com alimentação, um mínimo de gastos individuais com vestuário, habitação e transportes. Ver Henriques, Ricardo. "Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das Condições de Vida na década de 90". IPEA, texto para discussão no. 807. Rio de Janeiro, julho 2001.

<sup>19</sup> Conforme cálculos do demógrafo Juarez de Castro Oliveira da Fundação IBGE.

<sup>20</sup> Barbosa, Maria Inês da S. "É Mulher, mas é Negra: perfil da mortalidade do 'quarto de despejo'". Jornal da RedeSaúde no. 23.

<sup>21</sup> Ver "Mulheres Negras: Um Retrato da Discriminação Racial no Brasil". Articulação de Mulheres Brasileiras. Brasília, maio de 2001.

**Tabela 8 - Mortalidade infantil segundo a cor da mãe, por mil nascidos vivos - Brasil**

<b>Ano</b>	<b>Branca</b>	<b>Afro-descendente</b>	<b>Total</b>
1977	76	96	87
1987	43	72	58
1993	37	62	37

Total: estimativa indireta derivada das informações provenientes das mulheres brancas e negras  
Fonte: IBGE, Censos Demográficos, 1980 e 1991; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1995; e Tabulações especiais, NEPO/UNICAMP.

Considerando-se a população brasileira em seu conjunto, várias conquistas podem ser observadas na década de 90. Na área da educação, por exemplo, a queda nas taxas de analfabetismo e o aumento da escolaridade média revestem-se de grande importância. Segundo dados da PNAD 1999, a média de anos de estudo de pessoas de 10 anos ou mais é de 5,9 anos entre as mulheres e 5,6 entre os homens. No entanto, apesar dos avanços apresentados, mantém-se o grau de disparidade educacional existente entre as populações afro-descendente e branca. As taxas de analfabetismo em 1999, eram da ordem de 20% para afro-descendentes e 8,3% para brancos. O analfabetismo funcional<sup>22</sup> atingia cerca de 40% da população afro-descendente e 21% da população branca de 15 anos e mais.

<sup>22</sup> Pessoas com menos de quatro anos de estudo.

**Tabela 9 – Taxas de escolarização da população, por sexo e cor, segundo os grupos de idade. De março de 1996 a março de 1997 (%)**

Grupos de Idade	Sexo		Cor	
	Homens	Mulheres	Branca	Afro-descendente
0 a 6 anos	27,7	27,7	31,9	23,5
7 a 9 anos	91,6	90,7	95,6	86,8
10 a 14 anos	91,8	92,2	95,1	89,0
15 a 17 anos	74,1	75,3	80,1	69,4
18 a 24 anos	28,6	30,3	31,0	27,8
24 anos ou mais	1,9	2,7	2,7	1,8

Fonte: Pesquisa sobre padrões de vida 1996-1997[CD-ROM]. Microdados. IBGE, 1998

Se o indicador “anos médios de estudo” também apresentou sinais de crescimento nos anos noventa - o aumento registrado foi em torno de 1 ano a mais de estudo, para a população como um todo - manteve-se, no entanto, o patamar de 2 anos de estudo que separa, em média, afro-descendentes de brancos. As mulheres afro-descendentes encontram-se em condições ainda mais desfavoráveis no campo educacional, mesmo sendo, hoje, crescente sua presença nas universidades.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> “Apesar das disparidades que pesam sobre a população no campo da educação, as mulheres negras aumentaram três vezes mais do que as brancas seu ingresso no nível superior, no período entre 1960 e 1980: 7,33 e 2,53 vezes, respectivamente.” Fonte: P. Lovell, “Raça, Classe, Gênero e Discriminação Salarial no Brasil”; in “Mulheres Negras: um Retrato da Discriminação Racial no Brasil” Articulação de Mulheres Brasileiras. Brasília, maio de 2001.

**Tabela 10 : População ocupada, por setor da economia e sexo - Brasil 1997**

<b>Setor</b>	<b>Homem %</b>	<b>Mulheres %</b>	<b>Total</b>
<b>Atividade Agrícola</b>	26,8	20,2	24,2
<b>Indústria de Transformação</b>	14,5	8,8	12,3
<b>Indústria de Construção</b>	10,7	0,4	6,6
<b>Outras Atividades Industriais</b>	1,6	0,4	1,1
<b>Comércio de Mercadorias</b>	13,4	13,2	13,3
<b>Prestação de Serviços</b>	12,4	30,2	19,4
<b>Serv. Auxiliares da Ativid. Econômica</b>	3,8	3,2	3,6
<b>Transporte e Comunicação</b>	6,0	0,9	4,0
<b>Social</b>	3,9	17,2	9,1
<b>Administração Pública</b>	5,0	3,9	4,5
<b>Outras Atividades</b>	1,9	1,7	1,8
<b>Total (1)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE. PNAD - Mapa das Questões de Gênero. Elaboração : DIEESE  
Ministério do Trabalho

Nota: (1) Não inclui a população da zona rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá

De acordo com dados divulgados pelo Ministério do Trabalho (Relação Anual de Informações Sociais – RAIS) de 1997, do total de 241 milhões de vínculos empregatícios, 62,7% eram ocupados por homens. Em média os homens recebem 5,9 salários mínimos, enquanto que as mulheres recebem em média a remuneração de 4,6 salários mínimos. Ressalta ainda que, os salários recebidos pelas mulheres comparativamente àqueles que são recebidos pelos homens, são sempre inferiores, independente do grau de escolaridade ou do setor de atividade em que estejam inseridos. Exemplificando, em 1997, assalariados do sexo masculino com nível superior completo recebiam em média 17,3 salários mínimos. Entre as mulheres, na mesma situação, a média era de 10, 1 salários mínimos.

A despeito destas diferenças salariais, cerca de 26% das famílias no Brasil são chefiadas por mulheres, sendo que o maior índice está presente na Região Norte, em sua porção urbana, onde 29,5% das famílias são chefiadas por mulheres.

As estatísticas e informações acima, sobre as condições das mulheres no Brasil, permitem afirmar que, não obstante a igualdade formalmente prevista pelo ordenamento jurídico brasileiro, permanece uma situação concreta de desigualdade de fato que deve ser enfrentada.

### **1.3. O Brasil e a Proteção dos Direitos Humanos no âmbito internacional**

O Direito Internacional dos Direitos Humanos constitui um movimento recente na história, havendo surgido no Pós-Guerra como resposta às atrocidades cometidas durante o nazismo. É naquele cenário que se desenvolve o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea.

Uma das principais preocupações desse movimento foi converter os direitos humanos em tema de legítimo interesse da comunidade internacional. Como observa Norberto Bobbio, os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares (quando cada Constituição incorpora Declarações de Direito), para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais<sup>24</sup>. Em face da crescente consolidação desse positivismo universal concernente aos direitos humanos, pode-se afirmar que os tratados internacionais de proteção aos direitos humanos invocam, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que celebram o consenso internacional acerca de temas centrais à dignidade humana<sup>25</sup>.

O processo de universalização dos direitos humanos propiciou a formação de um sistema normativo internacional de proteção, de âmbito global e regional, como também de âmbito geral e específico. Fundados no valor da primazia da pessoa humana, esses sistemas se complementam, interagindo com o sistema nacional de proteção, a fim de proporcionar a maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais.

Ao acolher o aparato internacional de proteção, bem como as obrigações internacionais dele decorrentes, o Estado passa a aceitar o monitoramento internacional no que se refere ao modo pelo qual os direitos humanos são respeitados em seu território. Os instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos assumem, assim, uma dupla importância: consolidam parâmetros internacionais mínimos concernentes à proteção da dignidade humana; e asseguram uma instância internacional de proteção de direitos, quando as instituições nacionais mostrarem-se falhas ou omissas.

Cabe ressaltar que, no plano internacional, a primeira fase de proteção dos direitos humanos foi marcada pela tônica da proteção geral, genérica e abstrata, com base na

---

<sup>24</sup> Norberto Bobbio, *Era dos Direitos*, trad. Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus, 1988, p.30.

<sup>25</sup> Neste sentido, cabe destacar que, até junho de 2001, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos contava com 147 Estados-partes; o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contava com 145 Estados-partes; a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes contava com 124 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial contava com 157 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher contava com 168 Estados-partes e a Convenção sobre os Direitos da Criança apresentava a mais ampla adesão, com 191 Estados-partes. A respeito, consultar Human Development Report 2001, UNDP, New York/Oxford, Oxford University Press, 2001.

igualdade formal. Essa vertente expressava o temor de que a prevalência de desigualdades pudessem servir de justificativa para o extermínio e a destruição de um povo, como havia sido o caso na Alemanha nazista. Exemplos daquela tônica baseada na igualdade formal são a Declaração de 1948, bem como a Convenção para a Prevenção e Repressão ao Crime de Genocídio, também de 1948, que pune a lógica da intolerância pautada na destruição do “outro”, em razão de sua nacionalidade, etnia, raça ou religião.

Torna-se, contudo, insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata. Faz-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em suas peculiaridades e particularidades. Nessa ótica, determinados sujeitos de direitos, ou determinadas violações de direitos, exigem uma resposta específica e diferenciada. Transita-se, nesse contexto, do paradigma do homem, ocidental, adulto, heterossexual e dono de um patrimônio para a visibilidade de novos sujeitos de direitos. Surge a necessidade de conferir, a determinados grupos, uma proteção especial e particularizada, em face de sua vulnerabilidade. Isso significa que a diferença não mais seria utilizada para a aniquilação de direitos, mas, ao contrário, para a promoção dos mesmos.

Firma-se, assim, no âmbito do sistema global, a coexistência do sistema geral e do especial de proteção dos direitos humanos, complementares um do outro. O sistema especial de proteção realça o processo da especificação do sujeito de direito, no qual o sujeito passa a ser visto em sua especificidade e concreticidade (ex: mulheres, crianças, grupos étnicos minoritários, povos indígenas, refugiados,...). Já o sistema geral de proteção tem por objetivo toda e qualquer pessoa, concebida em sua abstração e generalidade.

É nesse cenário que as Nações Unidas aprovam, em 1967, a Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, introduzindo um novo paradigma acerca da discriminação contra as mulheres, como causa de violações de direitos humanos no mundo todo. Em 1972, a Assembléia Geral da ONU proclamou o ano de 1975 como o Ano Internacional da Mulher, prevendo a realização da 1ª Conferência Mundial sobre a Mulher. Em 1974, iniciaram-se os trabalhos de elaboração da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, tendo em vista que a Declaração não tinha caráter mandatório, sendo necessária a adoção de um ato internacional de natureza vinculante, capaz de estabelecer deveres jurídicos aos Estados Partes e direitos aos indivíduos.

Em 18 de dezembro de 1979, após cinco anos de intensos trabalhos, com a decisiva participação de mulheres e de grupos da sociedade civil, a Assembléia Geral da ONU considerou e aprovou, por meio da resolução 34/180, o texto daquela Convenção. Em setembro de 1981, havendo-se depositado o vigésimo instrumento de ratificação, a Convenção entrou em vigor.

A Convenção conta hoje com 165 Estados-partes, incluindo o Brasil, que a ratificou em 1984. Trata-se do instrumento internacional de direitos humanos que mais recebeu

reservas pelos Estados<sup>26</sup>. Registre-se que o próprio Estado Brasileiro, formulou reservas ao artigo 15, parágrafo 4º e ao artigo 16, parágrafo 1º (a), (c), (g), e (h), da Convenção, eliminando-as, no entanto, em 20 de dezembro de 1994<sup>27</sup>. Cabe realçar que a Conferência de Direitos Humanos de Viena, em 1993, reafirmou a importância do reconhecimento universal do direito à igualdade relativa ao gênero, clamando pela ratificação universal da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher<sup>28</sup> e encorajando os Estados a eliminar as reservas que sejam contrárias ao objeto e ao propósito da Convenção ou que sejam incompatíveis com os tratados internacionais.

Acrescente-se ainda que a Declaração de Direitos Humanos de Viena, em seu parágrafo 18, consagra os direitos humanos das mulheres e das meninas como parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais. Essa concepção foi reiterada pela Plataforma de Ação de Pequim, de 1995.

O preâmbulo da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher assinala que “a discriminação contra a mulher viola os princípios de igualdade de direitos e do respeito à dignidade humana, dificulta a participação da mulher, nas mesmas condições que o homem, na vida política, social, econômica e cultural de seu país, constitui um obstáculo ao aumento do bem-estar da sociedade e da família e dificulta o pleno desenvolvimento das potencialidades da mulher para prestar serviço ao seu país e à humanidade”. Adiciona a urgência em se adotarem todas as medidas necessárias para eliminar a discriminação contra a mulher, em todas as suas formas, afirmando que a participação máxima da mulher, em igualdade de condições com o homem, em todos os campos, é indispensável para o desenvolvimento pleno e completo de um país, para o bem-estar do mundo e para a causa da paz.

A Convenção impõe aos Estados-Partes uma dupla obrigação: eliminar a discriminação e assegurar a igualdade. A Convenção, portanto, consagra duas vertentes diversas: a) a vertente repressiva-punitiva (proibição da discriminação); e b) a vertente positiva-promocional (promoção da igualdade).

No tocante à sistemática de monitoramento, ressalte-se que a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher introduz tão-somente a sistemática dos relatórios. Nos termos do artigo 18 da Convenção, cabe ao Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher examinar os relatórios dos Estados Partes, que devem mencionar o processo de adoção de medidas legislativas, judiciárias ou administrativas com vistas a implementar as disposições da Convenção, bem como fazer referências às dificuldades encontradas naquele processo.

---

<sup>26</sup> Com efeito, ao menos 23 dos mais de 100 Estados-partes fizeram, no total, 88 reservas substanciais. A Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação da Mulher pode enfrentar o paradoxo de ter maximizado sua aplicação universal ao custo de ter comprometido sua integridade.

<sup>27</sup> O artigo 15 assegura a homens e mulheres o direito de, livremente, escolher seu domicílio e residência. Já o artigo 16 estabelece a igualdade de direitos entre homens e mulheres, no âmbito do casamento e das relações familiares. Em 20 de dezembro de 1994, o Estado brasileiro notificou o Secretário Geral das Nações Unidas acerca da eliminação das aludidas reservas.

<sup>28</sup> Nos termos do artigo 39 da Declaração de Viena, fica estabelecido que: “A Conferência Mundial de Direitos Humanos clama pela erradicação de todas as formas de discriminação contra a mulher, tanto explícitas como implícitas. As Nações Unidas devem encorajar a ratificação universal por todos os Estados da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher até o ano 2000. Ações e medidas para reduzir o particularmente amplo número de reservas à Convenção devem ser encorajadas. Dentre outras medidas, o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher deve continuar a revisão das reservas à Convenção. Estados são convidados a eliminar as reservas que sejam contrárias ao objeto e ao propósito da Convenção ou que sejam incompatíveis com os tratados internacionais.”

Em 1999, no 20.º aniversário da Convenção, foi adotado o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher. O Protocolo institui dois mecanismos de monitoramento: a) o direito de petição, que permite o encaminhamento de denúncias de violação de direitos enunciados na Convenção à apreciação do Comitê e b) um procedimento investigativo, que habilita o Comitê a investigar a existência de grave e sistemática violação aos direitos humanos das mulheres.

O Brasil ratificou a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher em 1.º de fevereiro de 1984, tendo assinado o Protocolo Facultativo em 13 de março de 2001. Este é o primeiro relatório que se submete à apreciação do Comitê, nos termos do artigo 18 da Convenção.

O Estado brasileiro também ratificou relevantes tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, que endossam o dever de assegurar a igualdade e proibir a discriminação, a fim de que se alcance o pleno exercício dos direitos humanos.

Com efeito, desde o processo de democratização do país e em particular a partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil tem adotado importantes medidas em prol da incorporação de instrumentos internacionais voltados à proteção dos direitos humanos. Dentre os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, destaque-se a ratificação:

- a) da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, em 1º de fevereiro de 1984;
- b) da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989;
- c) da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28 de setembro de 1989;
- d) da Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990;
- e) do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992;
- f) do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992;
- g) da Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de San José”), em 25 de setembro de 1992;
- h) da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (“Convenção de Belém do Pará”), em 27 de novembro de 1995;
- i) do Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996; e
- j) do Protocolo à Convenção Americana em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996.

Todos esses instrumentos internacionais, ainda que apresentem objetivos específicos na área dos direitos humanos, compartilham do objetivo comum de assegurar o valor da igualdade, impondo o dever dos Estados Partes de assegurar o livre e pleno exercício dos direitos humanos, sem qualquer discriminação. Note-se que, em conformidade com o Programa Nacional de Direitos Humanos, compete ao Poder Executivo promover a ampla divulgação dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, o que tem sido feito mediante a realização de publicações, debates, seminários e cursos de capacitação desenvolvidos pelo Poder Público, em parceria com organizações da sociedade civil.

Além da ratificação desses tratados internacionais, cabe mencionar que o Brasil reconheceu a competência jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em dezembro de 1998, por meio do Decreto Legislativo n.89, de 3 de dezembro de 1998. O Estado brasileiro ainda assinou, em fevereiro de 2000, o Estatuto do Tribunal Penal Internacional, aprovado em Roma, em julho de 1998.

#### **1.4. A proteção dos direitos humanos no âmbito nacional**

Este é o primeiro relatório que o Brasil submete à apreciação do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher.

No âmbito normativo, este relatório tem como base, fundamentalmente, a Constituição Federal de 1988, as Constituições Estaduais e a legislação ordinária adotada em cumprimento à Carta de 1988. Examina-se, a seguir, esse universo normativo, com ênfase nas disposições voltadas a assegurar a igualdade e a combater a discriminação contra a mulher, no âmbito nacional.

#### **Constituição Federal**

Após o longo período de vinte e um anos de regime militar ditatorial, que perdurou de 1964 a 1985 no país, deflagrou-se o processo de democratização no Brasil. Durante o regime autoritário, os mais básicos direitos e liberdades foram suprimidos. As Forças Armadas, agindo como instituição, tomaram controle direto das funções governamentais, celebrando a fusão entre os militares e o poder.

O ano de 1985 demarca o processo de transição lenta e gradual à Democracia. A sociedade civil se fortaleceu, mediante formas de organização, mobilização e articulação, que permitiram importantes conquistas sociais e políticas. Surgiram novos atores sociais e novos movimentos sociais, que reforçaram a democratização do cenário brasileiro, com suas demandas e reivindicações.

A transição democrática, lenta e gradual, permitiu a formação de um controle civil sobre as forças militares. Exigiu ainda a elaboração de um novo código, que refizesse o pacto político-social. Esse processo culminou na promulgação de uma nova ordem constitucional — nascia assim a Constituição Brasileira de 05 de outubro de 1988.

A Carta de 1988 é o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no país. O texto demarca a ruptura com o regime autoritário militar instalado em 1964, refletindo o consenso democrático “pós ditadura”. Após vinte e um anos de regime autoritário, objetiva a Constituição resgatar o Estado de Direito, a separação dos poderes, a Federação, a Democracia e os direitos fundamentais, à luz do princípio da dignidade humana.

Dentre os seus princípios fundamentais, a Constituição de 1988 consagra os delineamentos de um Estado Democrático de Direito e reforça o princípio federativo e da separação dos poderes. Intenta a Constituição fortalecer a tônica democrática, a partir da Democracia Participativa, mediante a instituição de mecanismos de participação direta da vontade popular (como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, nos termos do art.1º, parágrafo único e art.14), e o direito de participação orgânica e comunitária (arts. 10, 11, art. 194 inc. VII e art. 198 inc. III).

Quanto ao princípio da separação dos poderes, afirma a independência e a harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, fixando as competências de cada qual. Além da descentralização política do poder no âmbito orgânico, o texto constitucional, ao adotar o princípio federativo, também endossa a descentralização política do poder no âmbito geográfico espacial. Prevê a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal como entes federativos, dotados de autonomia, nos termos fixados pela Constituição.

Cabe atentar que a Constituição de 1988 estabelece como “cláusula pétreia” – seu núcleo material intangível – a forma federativa de Estado, a separação dos poderes, o voto direto, secreto, universal e periódico e os direitos e garantias individuais, conforme dispõe o artigo 60, parágrafo 4º, I a IV do texto.

O texto constitucional celebra um avanço extraordinário na consolidação dos direitos e garantias fundamentais, situando-se como o documento mais abrangente e pormenorizado sobre a matéria, na história constitucional do país.

A Carta de 1988, em seu artigo 1º, inciso III, consagra o valor da dignidade humana como o núcleo básico e informador do ordenamento jurídico brasileiro, como critério e parâmetro de valoração a orientar a compreensão do sistema constitucional introduzido em 1988. A dignidade humana e os direitos e garantias fundamentais passam a ser dotados de uma especial força expansiva, projetando-se por todo o universo constitucional e servindo como critério interpretativo de todas as normas do ordenamento jurídico nacional.

Neste contexto, a Carta de 1988 apresenta inovações extremamente significativas no plano das relações internacionais, nos termos de seu artigo 4º, incisos I a X. Se, por um lado, esse dispositivo constitucional reproduz a antiga preocupação vivida no Império de independência nacional e de não-intervenção, bem como os ideais republicanos voltados à defesa da paz, a Carta de 1988, por outro, inova ao realçar uma orientação internacionalista jamais vista na história constitucional brasileira. Essa orientação internacionalista se traduz nos princípios da prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, do

repúdio ao terrorismo e ao racismo e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, de acordo com os incisos II, III, VIII e IX do artigo 4º da Carta.

Ao romper com a sistemática das Cartas anteriores, a Constituição de 1988, de forma inédita, consagra o primado do respeito aos direitos humanos, como paradigma propugnado pela ordem internacional. Esse princípio invoca a abertura da ordem jurídica interna ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Se para o Estado brasileiro a prevalência dos direitos humanos é princípio que deve orientar a atuação do Brasil no cenário internacional, admite-se, em consequência a concepção de que os direitos humanos constituem tema de legítima preocupação e interesse da comunidade internacional. Os direitos humanos, nessa concepção, surgem para a Carta de 1988 como tema global.

Também de forma inédita, a Carta de 1988 estabelece, ao fim da extensa Declaração de Direitos por ela prevista (artigo 5º, incisos I a LXXVII), que os direitos e garantias expressos na Constituição “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (artigo 5º, parágrafo 2º). A Carta de 1988 inova, assim, ao incluir, dentre os direitos constitucionalmente protegidos, os direitos enunciados nos tratados internacionais de que o Brasil seja signatário. Ao efetuar tal incorporação, a Carta está a atribuir aos direitos internacionais uma hierarquia especial e diferenciada, qual seja, a hierarquia de norma constitucional<sup>29</sup>.

A Carta de 1988 consagra ainda o princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, nos termos do artigo 5º, parágrafo 1º, da Constituição.

Na avaliação do movimento de mulheres, um momento importante na defesa dos direitos humanos das mulheres foi a articulação desenvolvida ao longo do período pré-1988, visando à obtenção de conquistas no âmbito constitucional. Esse processo culminou na elaboração da “Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes”, que contemplava as principais reivindicações do movimento de mulheres, a partir de ampla discussão e debate nacional. Em razão da competente articulação do movimento durante os trabalhos constituintes, o resultado foi a incorporação da maioria significativa das reivindicações formuladas pelas mulheres no texto constitucional de 1988.

O êxito do movimento de mulheres, no tocante aos ganhos constitucionais, pode ser claramente evidenciado pelos dispositivos constitucionais que, dentre outros asseguram:

- a) a igualdade entre homens e mulheres em geral (artigo 5º, I) e especificamente no âmbito da família (artigo 226, parágrafo 5º);

---

<sup>29</sup> Note-se que há grande divergência doutrinária e jurisprudencial a respeito da hierarquia dos tratados de proteção dos direitos humanos no Brasil. Destacam-se 4 correntes, que sustentam: a) a hierarquia supra-constitucional dos tratados de direitos humanos; b) a hierarquia constitucional; c) a hierarquia supra-legal, mas infra-constitucional destes tratados e d) a paridade hierárquica entre tratado e lei federal (posição majoritária do Supremo Tribunal Federal).

- b) a proibição da discriminação no mercado de trabalho, por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil (artigo 7.º, XXX, regulamentado pela Lei 9.029, de 13 de abril de 1995, que proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização e outras práticas discriminatórias para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho);
- c) a proteção especial da mulher do mercado de trabalho, mediante incentivos específicos (artigo 7.º, XX, regulamentado pela Lei 9.799, de 26 de maio de 1999, que insere na Consolidação das Leis do Trabalho regras sobre o acesso da mulher ao mercado de trabalho);
- d) o direito das presidiárias de permanecerem com seus filhos durante o período de amamentação (art. 5º, L);
- e) a proteção da maternidade como direito social (art. 6º), garantindo-se licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, por 120 dias (art. 7º, XVIII);
- f) o título de domínio e a concessão de uso de imóveis rurais, em virtude de reforma agrária, a homens ou mulheres, ou a ambos, independentemente do estado civil (artigo 189, parágrafo único);
- g) o planejamento familiar como uma livre decisão do casal, devendo o Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito (artigo 226, parágrafo 7.º, regulamentado pela Lei 9.263, de 12 de janeiro de 1996, que trata do planejamento familiar, no âmbito do atendimento global e integral à saúde); e
- h) o dever do Estado de coibir a violência no âmbito das relações familiares (artigo 226, parágrafo 8.º).

A Constituição brasileira está, assim, em absoluta consonância com os parâmetros internacionais acolhidos pelo Brasil, em decorrência da ratificação da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, refletindo tanto a vertente repressiva-punitiva (proibição da discriminação), como a vertente promocional (promoção da igualdade).

Há que se observar que os avanços obtidos no plano internacional têm sido capazes de propiciar transformações internas. Nesse sentido, cabe destacar a influência que tiveram internamente documentos como a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher de 1979, a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993, a Conferência sobre População e Desenvolvimento do Cairo de 1994, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher de 1994 e a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim de 1995. Esses instrumentos internacionais impulsionaram o movimento de mulheres a exigir, no plano local, a implementação de avanços obtidos na esfera internacional.

Não obstante os significativos avanços verificados nas esferas constitucional e internacional, reforçados, por vezes, mediante legislação infra-constitucional esparsa,

preceitos vigentes no Código Civil de 1916<sup>30</sup> e no Código Penal de 1940 ainda refletem uma ótica sexista e discriminatória com relação à mulher<sup>31</sup>. Análises e pesquisas sócio-jurídicas, sob a perspectiva de gênero, desenvolvidas por estudiosas feministas, com formação jurídica, têm apontado que ainda subsiste uma jurisprudência discriminatória, que, fundada em uma dupla moral, atribui diversos pesos e avaliações distintas a atitudes praticadas por homens e mulheres<sup>32</sup>. Daí a urgência em se fomentar uma doutrina jurídica apoiada na observância dos parâmetros internacionais e constitucionais de proteção aos direitos humanos das mulheres, que consagram uma ótica democrática e igualitária em relação aos gêneros.

## Legislação federal

Além dos significativos avanços decorrentes da Constituição de 1988 e da incorporação pelo Estado da normatividade internacional de proteção dos direitos humanos, observa-se após 1988 à mais vasta produção normativa de direitos humanos da história legislativa brasileira. Pode-se afirmar que a maior parte das normas de proteção aos direitos humanos – concebidos como o exercício de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais – foi elaborada em seguimento e sob a inspiração da Constituição de 1988. Destacam-se, nesse sentido, os seguintes atos normativos:

- a) Lei 7.716, de 05 de janeiro de 1989 – Define os crimes resultantes de preconceito de raça e cor, prevendo o racismo como crime inafiançável e imprescritível (anteriormente à Constituição de 1988, o racismo era considerado mera contravenção penal);
- b) Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 – Dispõe sobre o Estatuto da Criança e Adolescente, considerada uma das legislações mais avançadas a respeito da matéria, ao estabelecer a proteção integral à criança e ao adolescente;
- c) Lei 9.140, de 04 de dezembro de 1995 - Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão da participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979 e fixa a responsabilidade do Estado por essas mortes, concedendo indenização aos familiares das vítimas;
- d) Lei 9.265, de 12 de fevereiro de 1996 – Regulamenta o inciso LXXVII do artigo 5o da Constituição Federal, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania;

---

<sup>30</sup> Ressalte-se, no entanto, a edição da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Novo Código Civil, em vigor a partir de 11 de janeiro de 2003, trouxe mudanças substanciais, tais como a instauração da igualdade absoluta dos cônjuges, com a supressão do “pátrio poder”, que passa a ser denominado por “poder familiar”, e a utilização do termo “ser humano” em substituição à palavra genérica “homem”.

<sup>31</sup> A título de exemplo, basta mencionar os artigos 233, 247, 219, 380, 1744, “c”, II do Código Civil, além de dispositivos do Código Penal que também contemplam a mesma tônica discriminatória com relação à mulher, como será analisado ao longo do relatório.

<sup>32</sup> A respeito, cabe destaque aos estudos “A Figura/Personagem Mulher em Processos de Família” (Silvia Pimentel, Beatriz Di Giorgi e Flavia Piovesan, 1993); “Estupro: Crime ou Cortesia? Abordagem sociojurídica de gênero” (Silvia Pimentel, Ana Lucia P. Schritzmeyer e Valéria Pandjarian, 1998). Também cabe destaque à coleção “As Mulheres e os Direitos Civis”, que vem sendo publicada pela CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação, com apoio da UNIFEM, FNUAP, Fundação Ford e Comissão Europeia, atualmente com 3 volumes, onde reúne diversos trabalhos sobre o tema.

- e) Decreto 1.904, de 13 de maio de 1996 – Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos, que ineditamente atribui aos direitos humanos o status de política pública governamental, contendo propostas de ações governamentais para a proteção e promoção dos direitos civis e políticos no Brasil;
- f) Lei 9.299, de 07 de agosto de 1996 - Determina a transferência da Justiça Militar para a Justiça Comum do julgamento de crimes doloso contra a vida cometidos por policiais militares;
- g) Lei 9.455, de 7 de abril de 1997 - Define e pune o crime de tortura, como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-lo, se omitirem, em consonância com o disposto no artigo 5o, XLIII da Constituição de 1988;
- h) Lei 9.807, de 13 de julho de 1999 – Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas e institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.

Por sua vez, considerando os direitos humanos das mulheres, destaca-se o seguinte quadro normativo, segundo levantamento realizado pelo CFEMEA:

**QUADRO DAS NORMAS JURÍDICAS QUE ASSEGURAM DIREITOS ÀS MULHERES (APROVADAS NO PERÍODO PÓS-CONSTITUIÇÃO)<sup>33</sup>**

<b>Nº/DATA</b>	<b>EMENTA</b>	<b>OBSERVAÇÃO</b>
<b>1- Lei nº 8.009 de 29/03/90</b>	Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família.	
<b>2- Lei nº 8.212 de 24/07/91</b>	Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências.	Assegura, entre outros direitos, às beneficiárias da Previdência Social, o pagamento do salário-maternidade.
<b>3- Lei nº 8.213 de 24/07/91</b>	Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.	Regulamenta, entre outros, direitos constitucionais das mulheres, como a aposentadoria diferenciada e o salário-maternidade
<b>4- Lei nº 8.408 de 13/02/92</b>	Dá nova redação aos dispositivos da Lei n. 6.515, de 26 de dezembro de 1977.	Estabelece o prazo para a separação judicial e determina que a mulher, ao separar-se, volte a usar o nome de solteira, a menos que a alteração do nome acarrete sérios prejuízos.
<b>5- Lei nº 8.560 de 29/12/92</b>	Regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento e dá outras providências.	Regulamenta a forma de reconhecimento dos filhos havidos fora do casamento; de registro

<sup>33</sup> (\*) O Congresso Nacional aprovou, ainda, o PL 3.692/93, de autoria da Deputada Socorro Gomes, que dispõe sobre a obrigatoriedade de realização do exame DNA na Rede Hospitalar Pública, que foi vetado pelo presidente da República (MSC 239/95). O Congresso Nacional manteve o veto presidencial em 16/08/95. Aprovou o PL 2802/92, de autoria da CPI que investigou o extermínio de menores, vetado integralmente pelo Presidente da República em 30 de dezembro de 1997. Aprovou o PLC 26/96 de autoria da Deputada Maria Laura, que dispõe sobre a indenização à companheira ou ao companheiro, no caso de acidente de trabalho ou de transporte, com morte do segurado da Previdência Social, vetado integralmente em 06 de julho de 1999. Aprovou o PLC 50/95 de autoria do Dep. Jackson Pereira, que Introduz alterações na Lei 7998, de 11 de janeiro de 1990, que institui o seguro-desemprego, visando a estender o benefício ao empregado doméstico e dá outras providências, vetado integralmente. Aprovou o PL 3189/97 (PLS 135/96, na origem) Altera o Código Penal, estabelecendo que presume-se a violência absoluta, se a vítima é menor de 14 anos, alienada ou débil mental, e o agente conhecia esta circunstância; e relativa, se a vítima não pode oferecer resistência, vetado integralmente.

		de nascimento de menor apenas pela mãe e a ação de investigação de paternidade, nesses casos.
<b>6- Lei nº 8.629 de 25/02/93</b>	Dispõe sobre a regulamentação de dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.	O art. 19 assegura que o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, com preferência aos chefes de família numerosa.
<b>7- Dec.Legisl nº 26, de 23/06/94</b>	Determina a suspensão das reservas interpostas pelo governo brasileiro à assinatura da Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	
<b>8- Lei nº 8.861 de 25/03/94</b>	Dá nova redação aos arts. 387 e 392 da CLT, altera os arts. 12 e 25 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e os arts. 39, 71, 73 e 106 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, todos pertinentes à licença-maternidade.	Garante a licença-gestante às trabalhadoras urbanas, rurais e domésticas e o salário-maternidade às pequenas produtoras rurais e às trabalhadoras avulsas. Foi aprovada depois de ampla mobilização da categoria. Veto presidencial ao artigo 1º, que alterava a CLT. A regulamentação da licença-gestante limitou-se à previdência social.
<b>9- Lei nº 8.921 de 25/07/94</b>	Dá nova redação ao inciso II do art. 131, da Consolidação das Leis do Trabalho.	Retirou-se a expressão “aborto não criminoso”, ficando apenas “aborto”, como um dos motivos para não poder ser considerada falta ao serviço, a ausência ao trabalho.

<b>10- Lei nº 8.930 de 06/09/94</b>	Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências.	Inclui o estupro entre os crimes hediondos que são considerados inafiançáveis, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal.
<b>11- Lei nº 8.952 de 13/12/94</b>	Altera o Código de Processo Civil sobre o processo de conhecimento e processo cautelar.	Regulamenta a participação dos cônjuges na proposição de ações que versem sobre direitos reais imobiliários - necessidade ou não da participação.
<b>12- Lei nº 8.971 de 29/12/94</b>	Regula o direito dos companheiros a alimentos e à sucessão.	Regula o direito dos companheiros a alimentos e à sucessão, desde que comprovada a convivência há mais de 5 anos ou a existência de filhos.
<b>13- Dec. Legisl. nº 63 de 19/04/95</b>	Aprova o texto da Convenção sobre Cooperação Internacional e Proteção de Criança e Adolescente em matéria de Adoção Internacional, concluída em Haia, em 29 de maio de 1993	
<b>14- Dec. Legisl. nº 107 de 01/09/95</b>	Aprova o texto da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a mulher assinada em Belém-Pará em 09.06.94.	
<b>15- Lei nº 8.974 de 05/01/95</b>	Regulamenta os incisos II e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas para o uso das técnicas de engenharia genética, e dá outras providências.	Estabelece normas para o uso das técnicas de engenharia genética (inclusive fertilização <i>in vitro</i> e “barriga de aluguel”) e liberação no meio-ambiente de organismos geneticamente modificados (OGM),

		autorizando o Poder Executivo a criar, no âmbito da Presidência da República, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança.
<b>16- Lei nº 8.978 de 09/01/95</b>	Dispõe sobre a construção de creches e estabelecimentos de pré-escolas.	Os conjuntos residenciais financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação deverão, prioritariamente, contemplar a construção de creches e pré-escolas.
<b>17- Lei nº 9.029 de 13/04/95</b>	Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da Relação Jurídica de Trabalho.	A proibição inclui exigência de teste, exame, perícia, laudo, atestado, declaração ou qualquer outro procedimento relativo à esterilização ou estado de gravidez; indução ou instigamento à esterilização, controle de maternidade, etc. e determina penas.
<b>18- Lei nº 9.046 de 18/05/95</b>	Acrescenta parágrafos ao art. 83 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal.	Determina que os estabelecimentos penais destinados a mulheres sejam dotados de berçários, onde as condenadas possam amamentar seus filhos.
<b>19- Lei nº 9.100 de 02/10/95</b>	Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 outubro de 1996, e dá outras providências.	§ 3º do art. 11 estabelece a cota mínima de 20% das vagas de cada partido ou coligação para a candidatura de mulheres.
<b>20- Lei nº 9.263 de 02/01/96</b>	Regula o § 7º do art. 226 da Constituição Federal, que trata do planejamento familiar, estabelecendo a idade de 14	Vetados os artigos 10, 11, § único do art. 14 e 15

	familiar, estabelece penalidades e dá outras providências.	art. 15, que regulamentavam a esterilização voluntária. Vetos derrubados em 13/08/97, publicado no Diário Oficial de 20/08/97
<b>21- Lei nº 9.278 de 10/05/96</b>	Regula o § 3º do art. 226 da Constituição Federal.	Regulamenta o § 3º do art 226 da Constituição Federal, que considerada como entidade familiar a união estável Vetados os artigos 3º, 4º e 6º, que possibilitariam os conviventes a registrarem contrato, regulamentando seus direitos e deveres.
<b>22- Lei nº 9.281 de 05/06/96</b>	Revoga os parágrafos únicos dos arts. 213 e 214 do Decreto-Lei nº 2.848, de dezembro de 1940 – Código Penal.	Ficam revogados os parag. únicos dos arts 213 e 214 do Dec Lei 2848, de 07/12/ de 1940 - Código Penal, que haviam diminuído a pena para crimes praticados contra pessoa não maior de 14 anos
<b>23- Lei nº 9.318 de 06/12/96</b>	Altera a alínea “h” do inciso II do artigo 61 do Código Penal	A lei inclui, entre as circunstâncias que agravam a pena, os crimes cometidos contra a mulher grávida
<b>24- Lei nº 9.394 de 20/12/96</b>	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.	Dispõe sobre Educação Infantil através de creches ou entidades equivalentes para crianças de até 3 anos de idade e pré-escolas para as crianças de quatro a seis anos de idade.
<b>25- Lei nº 9.455 de 07/04/97</b>	Define os crimes de tortura e dá outras providências	Define os crimes de tortura.

<p><b>de 07/04/97</b></p>	<p>providências</p>	<p>(Constrangimento com uso de violência, causando sofrimento físico ou mental. Obriga à pessoa a confessar ou prestar informação para investigação, inquérito policial, administrativo ou processo judicial, ou aplicação de castigo pessoal, prevendo reclusão de 02 a 05 anos e multa, mais um 1/3 se o agente for servidor público ou exercer função pública).</p>
<p><b>26- Lei nº 9.504 de 30/09/97</b></p>	<p>Estabelece normas para as eleições</p>	<p>Nas Disposições Gerais - Do registro de candidatos</p> <p>Art. 10 - § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.</p> <p>Art. 16. Até quarenta e cinco dias antes da data das eleições, os Tribunais Regionais Eleitorais enviarão ao Tribunal Superior Eleitoral, para fins de centralização e divulgação de dados, a relação dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais, da qual constará obrigatoriamente a referência ao sexo e ao cargo a que concorrem.</p> <p>Nas Disposições Transitória</p> <p>Art. 80. Nas eleições a</p>

		serem realizadas no ano de 1998, cada partido ou coligação deverá reservar, para candidatos de cada sexo, no mínimo, vinte e cinco por cento e, no máximo, setenta e cinco por cento do número de candidaturas que puder registrar.
<b>27- Lei nº 9.520 de 27/11/97</b>	Revoga dispositivos do Decreto Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, referentes ao exercício do direito de queixa da mulher	Dispõe sobre o exercício do direito de queixa pela mulher
<b>28- Lei nº 9.601 de 21/01/98</b>	Dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado.	Estabelece o contrato temporário, fixando-lhe o período mínimo três meses, prorrogável por dois anos <sup>34</sup> .
<b>29- Lei nº 9.713 de 25/11/98</b>	Altera dispositivo da Lei nº 6450, de 14 de outubro de 1997, e dá outras providências.	Dispõe sobre a Organização Básica da Polícia Militar do Distrito Federal (visando a unificação dos quadros de policiais militares masculinos e femininos)
<b>30- Emenda Constitucional nº 20, de dezembro de 1998</b>	Estabelece o Regime Geral da Previdência Social.	Dispõe sobre o Regime Geral da Previdência Social, alterando entre muitas outras coisas, os direitos das mulheres à aposentadoria <sup>35</sup> .
<b>31- Lei nº 9.797 de 06/05/99</b>	Dispõe sobre a obrigatoriedade da cirurgia plástica reparadora da mama pela rede de unidades integrantes do Sistema Único de Saúde-SUS nos casos de mutilação	As mulheres que sofrerem mutilação total ou parcial de mama, decorrentes de utilização

<sup>34</sup> Uma das críticas feitas pelo movimento de mulheres ao contrato de trabalho por prazo determinado é que a previsão de um prazo mínimo e a existência de um banco de horas contratuais, na maioria das vezes, inviabiliza duas das “garantias” previstas neste mesmo instrumento: o gozo da licença-gestante e a estabilidade provisória da gestante.

<sup>35</sup> Na análise do movimento de mulheres, a emenda enfraquece o conceito de seguridade social que permeia o sistema previdenciário e reforça o seu caráter contributivo.

	decorrentes de tratamento de câncer.	de técnica de tratamento de câncer, têm direito a cirurgia plástica reconstrutiva.
<b>32- Lei nº 9.799 de 26/05/99</b>	Inserir na Consolidação das Leis do Trabalho regras sobre o acesso da mulher ao mercado de trabalho e dá outras providências	A consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar com as seguintes alterações: Da Duração, Condições de Trabalho e da Discriminação contra a mulher. Vetado parcialmente <sup>36</sup> .

<sup>36</sup> Foram vetados os arts. 390A, 390D, 401A e 401B.

Quanto ao art. 390A estabelecia: "É nula a dispensa do trabalhador quando decorrente do ajuizamento de ação com fundamento na violação dos princípios de igualdade profissional e de oportunidade entre homens e mulheres". As razões do veto foram as seguintes:

"O dispositivo, ao prever a nulidade da dispensa do trabalhador que ajuizar ação sobre questão discriminatória, criou estabilidade no emprego, ao arremeter ao art. 7º, I, da Constituição Federal, que não albergou a estabilidade permanente como regra geral. Ademais, tal como posto, o comando estimularia o ajuizamento dessa espécie de ação como forma preventiva de se alcançar a estabilidade no emprego, o que, afinal, apenas teria efeito contrário ao desejado, trazendo maiores restrições à empregabilidade da mulher, ao invés de protegê-la. Assim, como o dispositivo em tela não estabelece o termo final da estabilidade e é genérico, padece de inconstitucionalidade, razão pela qual deve ser vetado."

Quanto ao art. 390D estabelecia: "Art. 390D. O rompimento da relação de trabalho por ato discriminatório faculta ao empregado optar entre: I - a readmissão com ressarcimento integral de todo o período de afastamento, mediante pagamento das remunerações devidas, corrigidas monetariamente, acrescidas dos juros legais.; II - a percepção, em dobro, da remuneração do período de afastamento, corrigida monetariamente e acrescida dos juros legais". As razões do veto foram as seguintes: "A matéria já está disciplinada em lei. O dispositivo é mera transcrição do art. 4º da Lei 9.029/95, que se encontra em vigor, o que atenta contra o disposto no art. 7º, IV, da Lei Complementar nº 95/98, que veda o disciplinamento do mesmo assunto por mais de uma lei. Como o projeto não pretende substituir a Lei nº 9.029/95, nem a revoga expressamente, o dispositivo deve ser vetado, por ser contrário ao interesse público, promovendo a multiplicação de comandos legais de idêntico teor."

Quanto ao art. 401 A previa: "Art. 401A. Constituem crime as seguintes práticas discriminatórias: I - a exigência de teste, exame, perícia, laudo, atestado, declaração ou qualquer outro procedimento relativo a esterilização ou a estado de gravidez; II - a adoção de quaisquer medidas, de iniciativa do empregador, que configurem: a) indução ou instigamento à esterilização genética; b) promoção do controle de natalidade, assim não considerado o oferecimento de serviços e de aconselhamento ou planejamento familiar, realizados por meio de instituições públicas ou privadas, submetidas às normas do Sistema Único de Saúde - SUS: Pena - detenção de um a dois anos, e multa. Parágrafo único. São sujeitos ativos do crime a que se refere este artigo: I - a pessoa física empregadora; II - o representante legal do empregador, como definido na legislação trabalhista; III - o dirigente, direto ou por delegação, de órgãos públicos e entidades das administrações públicas direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios." As razões do veto foram as seguintes: "A matéria já está disciplinada no art. 2º da Lei 9.029/95, além de promover a indesejável inserção de dispositivo penal na CLT, o que contraria o disposto nos incisos II e IV do art. 7º da Lei Complementar nº 95/98, que veda o tratamento de matérias distintas numa mesma lei, como ocorre com inserção de matéria penal em diploma legal trabalhista. Observe-se que os crimes contra a organização do trabalho, que são matéria conexa à trabalhista, encontram-se elencados no Código Penal e não na CLT. Assim, o dispositivo deve ser vetado, por contrário ao interesse público."

Por fim, o art. 401B previa: "Art. 401B. Sem prejuízo do prescrito no artigo anterior, os infratores dos arts. 373A, 390A, 390B, 390C, 390D, 392, § 4º, desta Consolidação, sujeitam-se às seguintes cominações: I - multa administrativa de dez vezes o valor do maior salário pago pelo empregador, elevado em cinquenta por cento em caso de reincidência; II - proibição de obter empréstimo ou

<b>33- Lei nº 9.876 de 26/11/99</b>	Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das leis nºs 8212 e 8213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências	
<b>34- Lei nº 9.975 de 23/06/00</b>	Acrescenta artigo a Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o estatuto da Criança e do Adolescente	
<b>35- Emenda Constitucional nº 29, de setembro de 2000</b>	Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 168 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao ato das Disposições Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.	
<b>36- Lei nº 10.048, de 08/11/00</b>	Da prioridade de atendimento a clientela que especifica, e dá outras providências (regulamentando os artigos 227 e 230 da nova Constituição Federal).	O Projeto fundamentado na Constituição federal objetiva garantir tratamento especial aos portadores de deficiências, aos idosos às gestantes, aos lactantes e às pessoas portadoras de crianças de colo em repartições públicas e empresas concessionárias de serviços públicos logradouros e banheiros públicos e transportes coletivos, estabelecendo penalidades aos infratores .Vetado parcialmente
<b>37- Lei nº 10.208 de 23/03/01</b>	Acresce dispositivos à Lei nº 5859, de 11 de dezembro de 1972, que dispõe sobre a profissão de empregado doméstico, para	

financiamento junto a instituições financeiras oficiais". As razões do veto foram as seguintes: "A matéria já se encontra disciplinada no art. 3º da Lei 9.029/95, razão pela qual, pelos fundamentos expendidos em relação aos dispositivos supra-referidos, deve ser vetado, por ser contrário ao interesse público."

	facultar o acesso ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e ao seguro desemprego.	
<b>38- Lei nº 10.223 de 15/05/01</b>	Altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, para dispor sobre a obrigatoriedade de cirurgia plástica reparadora de mama por planos e seguros privados de assistência à saúde nos casos de mutilação decorrente de tratamento de câncer.	
<b>39- Lei nº 10.224 de 15/05/01</b>	Dispõe sobre o crime de assédio sexual e dá outras providências	Vetados o parágrafo único, incisos I e II <sup>37</sup> .
<b>40 – Lei nº 10.244 de 28/06/01</b>	Revoga o art. 376 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT para permitir a realização de horas-extras por mulheres.	
<b>41- Lei n.º 10.421, de 15/04/2002</b>	Estende à mãe adotiva o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade	
<b>42 – Lei n.º 10.445 de 13 de maio de 2002</b>	Modifica o parágrafo único do art. 69 da Lei n.º 9.099/95, possibilitando, em caso de violência doméstica, o afastamento do lar, como medida de cautela, do agressor.	

Por sua importância, essas leis serão objeto de detida análise ao longo do relatório.

## Constituições Estaduais

O Estado brasileiro assumiu a forma federativa desde 1889, com a proclamação da República. A Constituição Federal de 1988 re-inaugurou o pacto federativo, ao estabelecer,

<sup>37</sup> Foram vetados os incisos I e II do art.216-A, que estabeleciam: “Art. 216-A - Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem cometer o crime: I – prevalecendo-se de relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade; II – com abuso ou violação de dever inerente a ofício ou ministério. Quanto às razões do veto, foram as seguintes: "No tocante ao parágrafo único projetado para o art. 216-A, cumpre observar que a norma que dele consta, ao sancionar com a mesma pena do caput o crime de assédio sexual cometido nas situações que descreve, implica inegável quebra do sistema punitivo adotado pelo Código Penal, e indevido benefício que se institui em favor do agente ativo daquele delito.É que o art. 226 do Código Penal institui, de forma expressa, causas especiais de aumento de pena, aplicáveis genericamente a todos os crimes contra os costumes, dentre as quais constam as situações descritas nos incisos do parágrafo único projetado para o art. 216-A. Assim, no caso de o parágrafo único projetado vir a integrar o ordenamento jurídico, o assédio sexual praticado nas situações nele previstas não poderia receber o aumento de pena do art. 226, hipótese que evidentemente contraria o interesse público, em face da maior gravidade daquele delito, quando praticado por agente que se prevalece de relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade”.

logo em seu artigo 1º, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel de Estados, Municípios e do Distrito Federal. O artigo 18 da Carta afirma que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição. Por sua vez, o artigo 60, parágrafo 4º, inclui, dentre as cláusulas pétreas, a forma federativa de Estado, vedando a possibilidade de qualquer emenda à Constituição abolir tal cláusula.

À luz da federação brasileira, os Estados detêm autonomia, bem como capacidade de auto-organização, que lhes permite elaborar suas próprias Constituições Estaduais, com a observância dos princípios da Constituição Federal.

Os vinte e seis Estados membros da federação brasileira e o Distrito Federal vêm desempenhando importante papel no combate à discriminação contra a mulher, muitas vezes reforçando preceitos da Constituição Federal, outras vezes ampliando o alcance dos dispositivos constitucionais na esfera do respectivo Estado. Ao aprimorarem o aparato jurídico de combate à discriminação, as Constituições Estaduais situam-se como importante instrumento adicional para a proteção do direito à igualdade e para o combate à discriminação contra a mulher.

Feito o levantamento e o exame dos textos constitucionais estaduais, constata-se a sensibilidade de constituintes de vários Estados, fruto inegável dos efetivos esforços do Movimento de Mulheres no combate à discriminação contra a mulher. Muitas vezes os textos apenas reforçam o texto de nossa Constituição Federal, mas são ricos em diversos exemplos inovadores, tais como:

- a) a Constituição do Pará, que estabelece a orientação jurídica às questões que atingem especialmente as mulheres;
- b) a Constituição do Ceará, que prevê a promoção de medidas que visem à redução das taxas de evasão escolar e a eliminar a diferença de conhecimento existente entre o homem e a mulher;
- c) as Constituições dos Estados de Minas Gerais e da Paraíba, que definem a assistência à maternidade como objetivo prioritário; as dos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Roraima, que, nessa mesma linha, elevam a proteção à maternidade ao *status* de um direito social;
- d) as Constituições dos Estados do Amapá, Espírito Santo, Maranhão, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Sergipe e Tocantins, que apresentam disposições específicas sobre a destinação de recursos à assistência à maternidade;
- e) a Constituição do Estado de Goiás que, no tocante à fase de aleitamento materno, estabelece o intervalo de 30 minutos a cada três horas ininterruptas de trabalho e a do Estado da Paraíba, que prevê a faculdade de redução de um quarto na jornada de trabalho diária;

- f) as Constituições dos Estados da Bahia, do Pará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Sergipe e Tocantins, que asseguram às mães adotivas direitos semelhantes aos consagrados para as mães biológicas;
- g) as Constituições dos Estados da Bahia, do Amapá, de São Paulo e a Lei Orgânica do Distrito Federal, que garantem a mudança de função da servidora pública gestante, quando houver recomendação clínica, sem prejuízo de seus vencimentos e demais vantagens do cargo;
- h) as Constituições do Amapá, da Bahia, do Distrito Federal, de Goiás e do Rio de Janeiro, que prevêm a extinção da imagem da mulher estereotipada no material didático-escolar, sendo que algumas mencionam inclusive a modificação de currículo e a capacitação dos educadores com vistas à igualdade. Ressalte-se, ainda, que a Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece que a educação universitária deve conter em seu programa o estudo das conquistas históricas das mulheres;
- i) as Constituições dos Estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Tocantins, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Rio Grande do Sul e a Lei Orgânica do Distrito Federal, que apresentam dispositivos destinados à prevenção e ao tratamento da violência doméstica da mulher; há Constituições que prevêm a criação de delegacias especializadas no atendimento à mulher (Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Sergipe); outras que estabelecem a criação de programas para o atendimento multidisciplinar à mulher (Bahia, Goiás, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe); aquelas que determinam a criação de alojamentos para mulheres em situação de risco (Bahia, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro e Tocantins); e, por fim, esta última Constituição (a do Estado de Tocantins) prevê o atendimento especializado médico e psicológico prestado pelo Sistema Único de Saúde - SUS às mulheres vítimas de estupro; e
- j) as Constituições Estaduais do Ceará, Maranhão, Pará, Paraná, Bahia, Rio de Janeiro, Tocantins e Lei Orgânica do Distrito Federal, que prevêm a participação feminina na formação de políticas governamentais e em sua execução, merecendo destaque a Constituição do Estado de Tocantins, ao prever a participação de entidades representativas de mulheres no desenvolvimento, controle e implementação de programas governamentais de atendimento integral à saúde da mulher.

Uma vez salientadas as importantes contribuições de dispositivos de Constituições Estaduais no que diz respeito ao combate à discriminação contra a mulher, examina-se, a seguir, parte específica do relatório, na qual são enfatizadas as medidas legislativas, judiciais e administrativas adotadas pelo Brasil, visando à implementação da Convenção, bem como os fatores e dificuldades enfrentados, em conformidade com o disposto no artigo 18 da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher.

## 2. Parte Específica - os Artigos da Convenção

### *Artigo 1º*

*Para os fins da presente Convenção, a expressão “discriminação contra a mulher” significará toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.*

### *Artigo 2º*

*Os Estados Partes condenam a discriminação contra a mulher em todas as suas formas, concordam em seguir, por todos os meios apropriados e sem dilações, uma política destinada a eliminar a discriminação contra a mulher, e com tal objetivo se comprometem a:*

- a) consagrar, se ainda não o tiverem feito, em suas constituições nacionais ou em outra legislação apropriada, o princípio da igualdade do homem e da mulher e assegurar por lei outros meios apropriados à realização prática desse princípio;*
- b) adotar medidas adequadas, legislativas e de outro caráter, com as sanções cabíveis e que proíbam toda discriminação contra a mulher;*
- c) estabelecer a proteção jurídica dos direitos da mulher numa base de igualdade com os do homens e garantir, por meio dos tribunais nacionais competentes e de outras instituições públicas, a proteção efetiva da mulher contra todo ato de discriminação;*
- d) abster-se de incorrer em todo ato ou a prática de discriminação contra a mulher e zelar para que as autoridades e instituições públicas atuem em conformidade com essa obrigação;*
- e) tomar as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher praticada por qualquer pessoa, organização ou empresa;*
- f) adotar todas as medidas adequadas, inclusive de caráter legislativo, para modificar ou derrogar leis, regulamentos, usos e práticas que constituam discriminação contra a mulher;*
- g) derrogar todas as disposições penais nacionais que constituam discriminação contra a mulher.*

## Medidas Legislativas

Ao ratificar a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), o Estado brasileiro incorporou a seu ordenamento jurídico interno a definição legal de “*discriminação contra a mulher*” do art. 1º da Convenção, comprometendo-se a adotar todas as medidas necessárias, inclusive *de caráter legislativo*, para eliminá-la, nas formas previstas em seu art. 2º.

Em 1989, o Comitê que monitora a Convenção, por meio da *Recomendação Geral No. 12*, aprovada em seu 8º período de sessões, recomendou que os Estados-Partes incluíssem em seus relatórios informação sobre a violência e sobre as medidas adotadas para fazer-lhe frente, por *considerar a violência contra a mulher* como uma *forma de discriminação* que impede gravemente o desfrute de seus direitos e liberdades em pé de igualdade com o homem.

O Comitê concluiu que os informes dos Estados-Partes nem sempre refletiam de maneira apropriada a *estreita relação entre a discriminação contra as mulheres, a violência contra elas e as violações dos direitos humanos e as liberdades fundamentais*. Para o Comitê, a aplicação cabal da Convenção exige que os Estados adotem medidas positivas para eliminar todas as formas de violência contra a mulher.

Nesse sentido, a *Recomendação Geral No. 19 - “A violência contra a mulher”*, aprovada pelo Comitê em 1992, em seu 11º período de sessões, dispõe *expressamente* que a *definição de discriminação contra a mulher*, prevista no art. 1º da Convenção, *inclui a violência baseada no sexo, isto é, a violência dirigida contra a mulher porque é mulher ou que a afeta de forma desproporcional*. Estabelece que a Convenção aplica-se à violência perpetrada por autoridades públicas e por quaisquer pessoas, organizações ou empresas, e que *os Estados também podem ser responsáveis por atos privados*, se não adotam medidas com a devida diligência para impedir a violação dos direitos ou para investigar e castigar os atos de violência e indenizar as vítimas.

Em 1994, foi aprovada, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), no âmbito do sistema regional interamericano de direitos humanos, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher - “*Convenção de Belém do Pará*”.

Ao adotar a definição de violência contra a mulher prevista na Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher da Organização das Nações Unidas (ONU, 1993), a *Convenção de Belém do Pará* reitera ser a violência física, sexual e/ou psicológica contra a mulher uma violação aos direitos humanos; incorpora a categoria *gênero* como fundamento da violência contra a mulher; estabelece um catálogo de direitos, a fim de que as mulheres tenham assegurado o direito a uma vida livre de violência, na esfera pública e privada; abarca um amplo conceito de violência doméstica e intra-familiar, bem como enumera os deveres a serem implementados pelos Estados-partes.

O Brasil ratificou a Convenção de Belém do Pará em 27 de novembro de 1995 (Decreto Legislativo nº 107/95), assumindo o dever de cumprir as obrigações jurídicas dela decorrentes.

Os direitos humanos das mulheres, no âmbito da legislação brasileira, devem, pois, ser considerado na perspectiva da *discriminação e da violência*. Discriminação e violência são partes de um mesmo binômio, como faces da mesma moeda. Discriminação e violência se retro-alimentam, na medida em que a discriminação das mulheres (a prática da exclusão) justifica as agressões (a prática da violência) e vice-versa. Essas duas práticas têm como fator fundante o preconceito negativo contra as mulheres ou a desvalorização do feminino.

No que tange ao enfrentamento da violência contra a mulher, enquanto no sistema interamericano, em virtude da *Convenção de Belém do Pará*, as mulheres brasileiras já dispõem de um mecanismo de denúncia individual de violação aos direitos nela consagrados, no sistema global, em relação aos direitos estabelecidos na CEDAW, esse mecanismo somente estará disponível às mulheres brasileiras após a entrada em vigor no país do Protocolo Facultativo à CEDAW, necessariamente, mediante a ratificação deste pelo Estado Brasileiro.

O Protocolo Facultativo à CEDAW garante às mulheres o acesso à justiça internacional - de forma mais direta e eficaz - quando o sistema nacional se mostrar falho ou omissivo na proteção de seus direitos humanos. Foi assinado pelo Estado brasileiro em 13 de março de 2001 e aprovado pelo Congresso Nacional em 6 de junho de 2002. No dia 28 do mesmo mês, foi depositado o instrumento de ratificação junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

## Legislação Federal

### *Constituição Federal*

Um dos objetivos da República Federativa do Brasil é “*promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*” (CF, Art. 3º, inciso IV). No artigo 5º, incisos I e XLI, a Constituição prevê, respectivamente, que “*homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição*” e que “*a lei punirá qualquer discriminação atentatória aos direitos e liberdades fundamentais*”. O inciso L do artigo 5º estabelece, ainda, que “*às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação*”.

A igualdade entre homens e mulheres tem conseqüências no plano do direito constitucional, como a igualdade de acesso aos serviços públicos, à posse da terra urbana e rural, ao trabalho e à educação. No tocante à proteção à maternidade, a Constituição Federal prevê, em seu artigo 7º, inciso XVII, que as trabalhadoras urbanas e rurais têm direito à licença-maternidade, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias. O artigo 39, § 3º, da Constituição, estende esse direito às servidoras públicas. Ainda, o artigo 7º, inciso XXV, estabelece que as trabalhadoras urbanas e rurais

têm direito à assistência gratuita no tocante a creches e pré-escolas para seus filhos e dependentes desde o nascimento até os seis anos de idade. Quanto às medidas especiais temporárias destinadas à mulher, o inciso XX do art. 7.º da Constituição Federal determina a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei.

O princípio constitucional da igualdade entre homens e mulheres está contemplado também no âmbito das relações domésticas e intra-familiares, trazendo conseqüências no plano da legislação infraconstitucional, em especial no campo do direito de família e penal. O art. 226, § 5º da Constituição estabelece que **“os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher”**. Em relação ao tema da violência, a principal conquista jurídica das mulheres no Brasil está consignada no artigo 226, § 8º da Constituição, o qual dispõe: **“O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”**.

Constata-se, deste modo, que a Carta de 1988 está em absoluta sintonia com a normatividade internacional sobre a matéria. Contudo, a despeito do que estabelecem as convenções internacionais de proteção aos direitos humanos das mulheres e o texto constitucional, **não há ainda no país uma legislação nacional específica sobre a violência de gênero e em especial a violência doméstica**, a qual afeta principalmente mulheres e meninas. Foram apresentados por mulheres parlamentares, durante os últimos três mandatos, alguns projetos de lei inspirados na contribuição de juristas do movimento de mulheres e na normativa específica sobre o tema já existente em vários países, inclusive na América Latina e no Caribe. Estes projetos, que seguiam a orientação da relatora especial para os assuntos da violência da própria ONU, foram rejeitados pelas Comissões especiais das Câmaras dos Deputados devido abarcar várias áreas jurídicas, e não apenas o Direito Penal.

Os princípios de igualdade e não-discriminação estabelecidos na Constituição exigem, portanto, que toda a legislação ordinária, civil, penal, trabalhista, etc. reforme suas premissas. Todavia, as legislações infraconstitucionais ainda contêm normas discriminatórias em relação às mulheres, pois que elaboradas, em sua maioria, no início do século passado, e ainda vigentes. Não obstante recentes alterações, o Código Civil ainda vigente, por exemplo, data de 1916, o Código Penal, de 1940 e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943. Importa ressaltar que o Novo Código Civil foi aprovado em 2001, mas entrará em vigor apenas a partir de 11 de janeiro de 2003.

Para grande parte dos(as) juristas brasileiros(as), os dispositivos que reproduzem discriminações em relação às mulheres nos mencionados Códigos já estariam revogados, por força do texto constitucional. Mas esse entendimento não é consensual. Códigos Cíveis e Penais comentados por vários juristas nacionalmente reconhecidos não fazem remissão à Constituição em relação a artigos que tratam desigualmente homens e mulheres. Preceitos inconstitucionais, por vezes, são aplicados por tribunais nacionais. Mesmo se considerados revogados os artigos do Código Civil e Penal contrários à Constituição, essa revogação é

tácita, não expressa. Fica, pois, a critério de cada juiz, em casos concretos, a decisão acerca da aplicabilidade dos dispositivos.

Considerando que a Constituição Federal atual é de 1988 e com ela consolida-se o preceito da não-discriminação, da solidariedade e igualdade, há, portanto, um débito temporal e ideológico entre o modelo legal construído, as transformações sociais ocorridas no decorrer do século XX e as inovações trazidas pelo novo paradigma de justiça do direito internacional dos direitos humanos, as quais foram incorporadas no âmbito do direito constitucional brasileiro. O Governo brasileiro está empenhando esforços no sentido de promover o saneamento da ordem jurídica nacional, à luz do texto constitucional e dos tratados internacionais de direitos humanos.

### *Código Civil*

No que se refere aos dispositivos do Código Civil, estes estarão mencionados especificamente nos comentários aos artigos 15 e 16 da Convenção. Contudo, desde já cumpre informar que, após 26 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovado, em agosto de 2001, e sancionado o Novo Código Civil, que representa inegável avanço ao adequar a legislação civil à Constituição, em especial no que se refere ao princípio da igualdade entre homens e mulheres. A lei somente entrará em vigor após expirado o período de *vacatio legis*, em 11 de janeiro de 2003.

### *Código Penal*

O Código Penal brasileiro, instituído pelo Decreto Lei 2.848, encontra-se vigente em nosso país desde 1940, com as alterações advindas da Reforma de sua Parte Geral, em 1984, pela Lei 7.209.

O Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça, instituiu sucessivas Comissões para reformulação da Parte Especial do Código Penal, de 1940, empenhando-se no sentido de modificar essa Parte, em que os crimes são tipificados. Vale mencionar que o Anteprojeto de Código Penal avança no sentido do respeito à dignidade das mulheres quando propõe que os crimes de estupro e o atentado violento ao pudor, dentre outros, não mais sejam considerados crimes contra os costumes, e sim crimes contra a liberdade sexual, previstos sob o título “Dos Crimes contra a dignidade sexual”. Outro ponto em que o Anteprojeto avança é na observância de Recomendações das Conferências de Cairo e Pequim referentes ao aborto, propondo ampliação aos permissivos legais do atual artigo 128 do Código Penal.

Todavia, o Anteprojeto ainda se encontra no Ministério da Justiça, devendo ser encaminhado ao Congresso Nacional para aprovação. Assim sendo, permanecem, até o momento, no Código Penal brasileiro dispositivos que reproduzem referências discriminatórias e desrespeitosas à dignidade da mulher, contrários ao texto constitucional e aos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é parte.

Na Parte Geral do Código Penal, o art. 107, VII e VIII, estabelece que, nos crimes contra os costumes (delitos sexuais), extingue-se a punibilidade pelo casamento do agente

com a vítima e pelo casamento da vítima com terceiro, se cometidos sem violência real ou grave ameaça e desde que a ofendida não requeira o prosseguimento do inquérito policial ou da ação penal no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da celebração. Tais incisos não estão baseados no princípio da igualdade e no respeito à dignidade da mulher enquanto pessoa, mas, sim, na honra da família patriarcal. Os crimes sexuais atingem a integridade física, psíquica e moral da vítima, e o casamento desta com terceiro ou com seu agressor não repara o dano sofrido. Mesmo com a Reforma da Parte Geral do Código Penal em 1984, permaneceram vigentes estas causas que deixam de punir crimes sexuais. O pressuposto para este benefício consiste no fato da vítima ter sua “honra preservada/reparada” por meio do casamento, seja com o réu, seja com outrem em determinados casos.

Na Parte Especial do Código Penal, o art. 134 estabelece que é crime “expor ou abandonar recém-nascido, para ocultar desonra própria”, com pena de detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos. Se do fato resulta lesão corporal de natureza grave a pena é de 1 (um) a 3 (três) anos e se resulta a morte é de 2 (dois) a 6 (seis) anos. A motivação para a prática deste delito, ocultar desonra própria, está alicerçada em preceitos sociais discriminantes, que representam controle da sexualidade e reprodução da mulher. O critério subjetivo em questão atinge apenas as mulheres, únicas passíveis de desonra, decorrente de sua conduta sexual. Nos tempos atuais não faz sentido esse dispositivo, uma vez que reforça a idéia de honra da mulher atrelada à sua conduta sexual e reprodução.

Os artigos agrupados sob o Título Dos Crimes contra os Costumes, na Parte Especial do Código Penal, tratam, em última análise, da liberdade sexual das mulheres. Em cada um, como exposto a seguir, observa-se a presença de dispositivos de discriminação contra a mulher que é qualificada como vulnerável, frágil e inocente. São dispositivos discriminatórios que atentam contra seu direito de igualdade em relação ao homem, além de negar sua capacidade de discernimento a respeito do exercício de sua sexualidade e de domínio sobre seu próprio corpo<sup>38</sup>.

*Art. 215. Ter conjunção carnal com mulher honesta, mediante fraude:*

*Pena - reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos*

*Parágrafo único. Se o crime é praticado contra mulher virgem, menor de 18 (dezoito) e maior de 14 (catorze) anos Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos*

*Art. 216. Induzir mulher honesta, mediante fraude, a praticar ou permitir que com ela se pratique ato*

*libidinoso diverso da conjunção carnal:*

*Pena - reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos*

*Parágrafo único. Se a ofendida é menor de 18 (dezoito) e maior de 14 (catorze) anos:*

*Pena - reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos*

---

<sup>38</sup> O que acaba também por ferir documentos internacionais produzidos nas Conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) obre População e Desenvolvimento do Cairo (1994) e a Conferência Internacional da Mulher de Pequim (1990) ao reconhecerem a existência dos direitos sexuais e reprodutivos que garantam a plena liberdade de escolha e exercício autônomo da sexualidade e reprodução por parte das mulheres.

*Art. 219. Raptar mulher honesta, mediante violência, grave ameaça ou fraude, para fim libidinoso:*

*Pena - reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.*

Nos artigos mencionados, a discriminação está presente no requisito de mulher honesta da vítima para a configuração desses crimes, cuja conotação refere-se ao exercício da sexualidade pela mulher. O conceito de mulher honesta, outrora utilizado em nossa sociedade, hoje já não mais faz sentido. Não cabe subjugar o discernimento da mulher em relação a condutas sexuais, considerando-a passível de ser ludibriada ou induzida a praticá-las. Tais dispositivos não se coadunam com os valores sociais predominantes e violam o princípio da igualdade, ferem a autonomia e liberdade da mulher em relação à sua vida sexual, possibilitando, ainda, que injustiças venham a ser cometidas em relação aos “potenciais réus”. Vale dizer ainda que tal conceito não é aplicável pela lei aos casos em que homens e meninos figuram como vítimas.

Ainda, sob o mesmo Título Dos Crimes contra os Costumes, no Capítulo Da Sedução, o art. 217 do Código considera crime seduzir mulher virgem, menor de 18 (dezoito) anos e maior de 14 (catorze) anos, e ter com ela conjunção carnal, aproveitando-se de sua inexperiência ou justificável confiança, com pena de reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos. O crime de sedução requer que a vítima seja virgem para que seja configurado. Como ocorre com os outros artigos, trata-se de dispositivo fundado em preconceitos e estereótipos, ao relegar à mulher personalidade passível de tutela, considerando-a capaz de ser ludibriada em função de sua “inexperiência ou justificável confiança”. Ressalte-se ainda o quesito virgindade como condição indispensável à vítima. Fica evidente em tal dispositivo o cerceamento à liberdade sexual das mulheres. A conduta aqui tipificada justificava-se, em outras épocas, pois era utilizada muitas vezes mediante a promessa de casamento à vítima por parte do agressor.

Ainda no Título Dos Crimes contra os Costumes, no Capítulo Do Rapto, os arts. 220, 221 e 222:

*Art. 220. Se a raptada é maior de 14 (catorze) anos e menor de 21 (vinte e um), e o rapto se dá com seu consentimento:*

*Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos.*

*Art. 221. É diminuída de um terço a pena, se o rapto é praticado para fim de casamento, e de metade, se o agente, sem ter praticado com a vítima qualquer ato libidinoso, a restitui à liberdade ou a coloca em lugar seguro, à disposição da família.*

*Art. 222. Se o agente, ao efetuar o rapto, ou em seguida a este, pratica outro crime contra a raptada, aplicam-se cumulativamente a pena correspondente ao rapto e a cominada ao outro crime.*

Não faz sentido a existência do delito de rapto consensual. Se é consensual, não há que ser considerado rapto, pois trata-se de ato que contou com a vontade e consentimento de ambos. Ao considerar crime o rapto consensual, o Código pressupõe a posição subalterna da mulher na sociedade, desconsiderando sua autonomia e a validade de seu

consentimento e de sua vontade. Fere a liberdade e autonomia das mulheres, relegando-as à condição de tuteladas, desconsiderando a sua vontade e não levando em conta a igualdade nas relações entre homens e mulheres.

Na Parte Especial do Código Penal, no Título Dos Crimes contra a Família, no Capítulo Dos Crimes contra o Casamento, o art. 240 estabelece ser crime cometer adultério, com pena de detenção, de 15 (quinze) dias a 6 (seis) meses, incorrendo na mesma pena o co-réu. Na legislação brasileira atual, o adultério, em termos formais, afeta homens e mulheres igualmente, o que, entretanto, não ocorre na prática. Sob a alegação de adultério da mulher muitos homens foram - e alguns continuam sendo - absolvidos por júris populares e tribunais da prática de agressões e assassinatos contra suas esposas (e também companheiras, ex-companheiras, namoradas, ex-namoradas, etc.) com fundamento na polêmica e absurda tese jurídica da legítima defesa da honra, construída por juristas e ainda, por vezes, sustentada e aceita em nossos tribunais. A legítima defesa que, segundo o artigo 23 do Código Penal, é uma das causas excludentes da ilicitude do ato, protege todo e qualquer bem jurídico, inclusive a honra. Contudo, a honra conjugal, alegada nessa tese, não faz sentido, seja pela discriminação e controle da sexualidade da mulher em si, seja porque não há honra conjugal a ser protegida, na medida em que honra é atributo próprio e pessoal.

Entretanto, cumpre frisar que, no Anteprojeto de Reforma da Parte Especial do Código Penal, do Poder Executivo, praticamente todos os dispositivos acima mencionados são eliminados.

Em 16 de maio de 2001 foi publicada a Lei n.10.224 e o assédio sexual passou a ser crime integrando o Código Penal. Como o assédio sexual não constava expressamente do Código, quando uma Delegacia de Polícia recebia uma denúncia em que alguém (normalmente as mulheres) era constrangido a manter relações sexuais para se manter no emprego, conseguir uma promoção ou era ameaçado caso não concordasse com a chantagem, nem sempre era tratada com a devida importância. Ou seja, algumas vezes, na Delegacia se fazia um esforço para enquadrar essa conduta em outros crimes, como o constrangimento ilegal, ameaça, perturbação da tranqüilidade. Em outras se desencorajava a pessoa a procurar uma resposta do Poder Público.

A lei aprovada acrescenta um novo artigo no Código Penal denominado assédio sexual, assim definido: “Constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função”. A pena é de detenção de 1 (um) a 2 (dois) anos.

Com a aprovação da lei, espera-se que as empresas que antes eram omissas ou até toleravam o assédio no trabalho passem a se preocupar com essa questão e a encarem como uma de suas obrigações para manter um meio ambiente de trabalho saudável e ajam de forma preventiva, discutindo códigos de conduta e outras estratégias com seus funcionários para que o ambiente de trabalho se torne mais igualitário e pacífico.

Estudo recente revela que o caminho das indenizações e da reparação civil é uma via a ser explorada no Brasil, pelas mulheres brasileiras que sofreram assédio sexual em seu local de trabalho.<sup>39</sup>

- *Consolidação das Leis do Trabalho:*

O artigo 373-A, parágrafo único, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), acrescentado pela Lei 9799/99, estabelece a possibilidade de adoção de medidas temporárias que visem o estabelecimento das políticas de igualdade entre homens e mulheres, em particular as destinadas a corrigir distorções que afetam a formação profissional, o acesso ao emprego e as condições gerais de trabalho da mulher.

Os artigos 391 a 400 da CLT tratam da proteção à maternidade e, por conseguinte, da efetivação da igualdade de fato entre homens e mulheres. O primeiro desses artigos estabelece que não constitui justo motivo para a rescisão do contrato de trabalho da mulher o fato de haver contraído matrimônio ou de encontrar-se em estado de gravidez. Ainda, o parágrafo único desse dispositivo, esclarece que não serão permitidas, em regulamentos de qualquer natureza, contratos coletivos ou individuais de trabalho, restrições ao direito da mulher ao seu emprego, por motivo de casamento ou de gravidez. Nesse sentido, a Lei 9029/95 proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho.

O artigo 392, parágrafo 4º, da CLT, acrescentado pela Lei 9799/99, determina que são garantidos à empregada, durante a gravidez: o direito à transferência de função, quando as condições de saúde o exigirem, assegurada a retomada da função anteriormente exercida, e o direito à dispensa do horário de trabalho pelo tempo necessário para a realização de, no mínimo, seis consultas médicas e demais exames complementares.

O artigo 393 da CLT estipula que, durante a licença maternidade, a mulher terá direito ao salário integral e, quando variável, calculado de acordo com a média dos seis últimos meses de trabalho.

O artigo 395 do mesmo diploma legal estabelece que ~~nesmo~~ em caso de aborto, quando não criminoso, a mulher teria um repouso remunerado de duas semanas, ficando-lhe assegurado o direito de retornar à função que ocupava antes de seu afastamento. A edição da Lei 8.921 de 25/7/1994 retirou a expressão “não criminoso” apenas do artigo 131 da CLT, para não considerar falta ao serviço a ausência da trabalhadora em qualquer hipótese de aborto, mas não permitiu a licença em caso de aborto ilegal. Após o retorno ao emprego, a mulher terá direito, durante a jornada de trabalho, a dois descansos especiais para amamentar o seu próprio filho, conforme determina o artigo 396, da CLT.

---

<sup>39</sup> Mônica de Melo. “Assédio sexual; um caso de inconstitucionalidade por omissão”. In Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 36, n.143, julho/setembro de 1999. Segundo a autora, nos Estados Unidos, a Ford Motor Co. concordou em pagar 7,75 milhões de dólares, para mais ou menos 900 mulheres, em virtude de queixas de assédio, discriminação sexual, abusos, ofensas verbais com conotação sexual, ocorridas em duas fábricas da companhia, em Chicago. Além disso, a empresa comprometeu-se perante a Comissão de Igualdade de Oportunidades no Trabalho (U.S. Equal Employment Opportunity Commission) a gastar mais 10 milhões de dólares em políticas educativas, de treinamento e esclarecimento visando prevenir a ocorrência de casos futuros. Em 1998 a Mitsubishi aceitou pagar 34 milhões para interromper processo de assédio sexual apresentado por 300 funcionárias da empresa.

A dinâmica dos pagamentos às beneficiárias da licença-maternidade foi objeto de recentes alterações. Se antes ficava a cargo do empregador pagar o benefício, sendo ressarcido posteriormente pelo INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social, agora é a própria beneficiária que deve se cadastrar para recebê-lo pessoalmente. Na avaliação de alguns, essa dinâmica deve ser revista porque nem sempre está facilitando a vida das mulheres.

Por outro lado, a Lei 8.861 de 25/3/1994 ampliou o rol de beneficiárias da licença-maternidade estendendo o direito às trabalhadoras domésticas, às pequenas produtoras rurais, às trabalhadoras avulsas e às autônomas.

Ainda no tocante à licença-maternidade, a emenda Constitucional n. 20 de 15 de dezembro de 1998, que modificou o sistema de previdência social, consignou em seu art. 14 que o limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral da previdência social é fixado em R\$ 1.200,00. O Supremo Tribunal Federal ao apreciar Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre o tema, deferiu o pedido de medida liminar, reconhecendo que o limite previsto pelo art. 14 da Emenda n. 20/98 não se aplica à licença-maternidade a que se refere o art. 7º, XVIII, da CF, respondendo a Previdência Social pela integralidade do pagamento da referida licença, tendo em vista que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais (CF, art. 60, § 4º, IV). Este foi apenas o julgamento da medida liminar, portanto provisório, não tendo ocorrido, ainda, o julgamento de mérito.

Por fim, pelo artigo 399 da CLT, o Ministério do Trabalho conferirá diploma de benemerência aos empregadores que se distinguirem pela organização e manutenção de creches e de instituições de proteção aos menores em idade pré-escolar.

- *Legislações esparsas e outras codificações:*

A difusão de idéias discriminatórias é proibida pela ordem jurídica brasileira em diversas leis específicas, como as que regulam o funcionamento da imprensa, das comunicações e da defesa do consumidor contra propaganda enganosa. A Lei 4.117/62, ao instituir o Código Brasileiro de Telecomunicações, pune o emprego dos meios de comunicação para a promoção de práticas discriminatórias. Também a Lei de imprensa (Lei nº5.250/65), em seu artigo 14, proíbe a propaganda de preconceitos, prevendo penas de 1 a 4 anos de detenção. O Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/90, que dispõe sobre a proteção do consumidor, proíbe toda publicidade enganosa, discriminatória ou que incite à violência, prescrevendo pena de detenção de 3 meses a 2 anos e multa.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/90, no art.5º, determina: “nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punindo na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”.

A igualdade entre homens e mulheres é prevista também por leis que asseguram a participação de mulheres em partidos políticos. A Lei 9504/97 determinou que, nas eleições

de 1998, os partidos políticos deveriam preencher ao menos 25% (vinte e cinco por cento) e no máximo 75% (setenta e cinco por cento) das vagas para candidaturas de cada sexo. Após 1998, essas percentagens passaram para 30% e 70% (trinta e setenta por cento) respectivamente. Na prática, como existe um número consideravelmente pequeno de mulheres na esfera política, a percentagem mínima se impõe às mulheres e a máxima, aos homens. Mesmo que a percentagem mínima de 30% não seja preenchida por mulheres, o partido político não poderá preencher as vagas com homens, pois a percentagem máxima para cada sexo é de 70%.

- *Legislações relevantes referentes à violência contra a mulher no Brasil, aprovadas após a Conferência de Pequim:*

A Lei 9.099 de 26 de setembro de 1995, dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, regulando o artigo 98, I da Constituição Federal. Esta lei alterou o rito dos crimes cuja pena máxima não supera 1 ano, dentre eles a lesão corporal leve e a ameaça, os dois crimes de maior ocorrência no âmbito doméstico e das relações intra-familiares. A aplicação dessa legislação aos casos de violência doméstica, entretanto, tem sido bastante polêmica no país. Entidades feministas sustentam que o novo procedimento banaliza os casos de violência intra-familiar ao classificá-los como crimes de menor potencial ofensivo, ignorando a especificidade e a habitualidade dos crimes ocorridos na esfera familiar.

A Lei nº 9.318, de 05 de dezembro de 1996, acrescentou a alínea “h” do inciso II do artigo 61 do Código Penal, que estabelece, como circunstância agravante da prática de todo e qualquer delito, o fato de ser cometido contra “mulher grávida” .

Cabe lembrar a aprovação da Lei 9.455, de 07 de abril de 1997, que define os crimes de tortura e dispõe, no inciso II do artigo 1º, que constitui crime de tortura “submeter alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo”. A pena é aumentada quando o crime é cometido contra gestante (artigo 1º, § 4º, II ). Cabe ressaltar que esta Lei não foi criada com a intenção de proteger a mulher vítima de violência doméstica, porém pode vir a ser utilizada neste sentido.

A Lei 9.520, de 27 de novembro de 1997, revogou o artigo 35 e seu parágrafo único do Decreto-lei nº 3.689/41 (Código de Processo Penal) referente ao exercício de queixa da mulher. Tal artigo dispunha que a mulher casada não poderia exercer o direito de queixa sem o consentimento do marido, salvo quando estivesse dele separada ou quando a queixa fosse contra ele.

Por fim, cumpre mencionar a Lei 9.807, de 13 de julho de 1999, que dispõe sobre proteção e auxílio às vítimas da violência e testemunhas ameaçadas. É importante, porém, ressaltar que tal Lei não foi promulgada visando a proteção específica da mulher, mas é instrumento que parece valioso e que deverá ser melhor estudado e analisado visando sua aplicabilidade para a problemática em questão.

## **Legislação Estadual**

### *Constituições e leis estaduais*

Está previsto o direito à igualdade de todos sem distinções de quaisquer natureza em dezessete Constituições Estaduais e ainda, na Lei Orgânica do Distrito Federal. Destas, as Constituições da Bahia, do Amapá, do Ceará, do Pará e Lei Orgânica do Distrito Federal mencionam expressamente a igualdade de direitos da mulher em relação ao homem através, inclusive, de adoção de medidas estatais que garantam tal exercício. Bahia, Distrito Federal, Mato Grosso, Paraná e Tocantins apresentam disposições específicas referentes ao combate ou vedação da discriminação em razão de sexo. Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina prevêm sanções para quem incorrer em discriminação. Praticamente todas as Constituições Estaduais - promulgadas após 1988 - também fazem referência à coibição da violência no âmbito doméstico e familiar, com exceção de apenas três: Pernambuco, Roraima e Alagoas.

No tocante à proteção à maternidade, a Constituição do Pará determina, em seu artigo 28, parágrafo 4º, que qualquer pessoa física ou jurídica que desrespeite os direitos da mulher, notadamente os que protegem a maternidade, não poderá contratar com o Poder Público, nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais, creditícios, administrativos ou de qualquer natureza, ficando rescindido o contrato já celebrado, sem direito a indenização, uma vez constatada a infração. Ainda, em seu artigo 299, incisos II, III e IV, a Constituição paraense estabelece ser dever do Estado: garantir, perante a sociedade, a imagem social da mulher como trabalhadora, mãe e cidadã, em plena igualdade de direito e obrigações com o homem; instituir e manter um conselho específico para assuntos da mulher, com participação paritária de representantes do Poder Executivo e da sociedade civil; e garantir o acesso gratuito aos métodos contraceptivos naturais ou artificiais, nos serviços públicos de saúde, orientando quanto ao uso, indicações, contra-indicações, vantagens e desvantagens, para que o casal, em particular a mulher, possa ter condições de escolher com maior segurança o que lhe for mais adequado. Essa mesma Constituição Estadual prevê a adoção de medidas compensatórias, a fim de superar as desigualdades de fato, estabelecendo-se preferências a pessoas discriminadas, no sentido de lhes garantir participação no mercado de trabalho, na educação, na saúde e no exercício dos demais direitos sociais (artigo 336, parágrafo único).

A Constituição da Bahia estabelece em seu artigo 280, parágrafo único, ser vedada, a qualquer título, a exigência de atestado de esterilização, teste de gravidez ou quaisquer outras imposições que firam os preceitos constitucionais concernentes aos direitos individuais, ao princípio de igualdade entre os sexos e a proteção à maternidade. A Constituição da Bahia também atribui igual função social à paternidade e à maternidade. Em seu artigo 179, parágrafo 1º prevê que “o Estado reconhecerá a maternidade e a paternidade como relevantes funções sociais, assegurando aos pais os meios necessários ao acesso a creches e ao provimento da educação, saúde, alimentação e segurança de seus filhos”. Nessa linha, a Constituição de Minas Gerais estipula, em seu artigo 2º, inciso VII, como um dos objetivos prioritários do Estado a assistência à maternidade.

Também merece destaque a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe em seu artigo 335, que os órgãos de comunicação social pertencentes ao Estado, a fundações instituídas pelo Poder Público ou a quaisquer entidades sujeitas, direta ou indiretamente, ao seu controle econômico, serão utilizados de modo a assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião. Estabelecendo ainda não ser permitida a veiculação pelos órgãos de comunicação social de propaganda discriminatória de raça, etnia, credo ou condição social. Essa mesma Constituição traz um capítulo específico de direitos das mulheres, no qual estipula que cabe ao Estado garantir, perante a sociedade, a imagem social da mulher como mãe, trabalhadora e cidadã em igualdade de condições com o homem. Com relação à imagem social da mulher, menção mais aprofundada será feita nos comentários aos artigos 4º e 5º da Convenção.

Cumprir mencionar, ainda, o disposto na Constituição do Estado do Tocantins que determina a proteção pelo Estado, através de seus órgãos, à livre associação para fins pacíficos, principalmente, das minorias raciais, sociais e religiosas.

Por fim, em consonância com a alínea d do artigo da Convenção em análise, cumpre destacar que a Constituição do Estado do Ceará inclui, dentro da estrutura organizacional do Ministério Público, a Curadoria dos grupos socialmente discriminados.

### **Ações Governamentais**

As questões apresentadas pelo movimento de mulheres no tocante a políticas públicas, na passagem da década de 1970 para 1980, coincidem com as demais demandas postas pelo movimento social que passa a exigir cidadania social e política, além de participação e acesso a bens e serviços públicos. Neste contexto, a problemática de gênero - fruto da articulação do movimento de mulheres - incorpora-se paulatinamente nas reivindicações do conjunto dos movimentos sociais.

Este fato ganha força e começa a surtir efeito nas políticas públicas em meados da década de 1980 – ainda que timidamente – com a criação do primeiro Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres de São Paulo. Mais adiante, em 1985, destacam-se a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)<sup>40</sup> e a implantação da primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), em São Paulo. Atualmente são 97 conselhos da mulher espalhados pelo país, dentre eles 19 estaduais e 78 municipais e 307 DEAMs. A realização de encontros periódicos dos conselhos dos direitos da mulher, convocados pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, com o fim de fortalecer suas ações políticas e discutir estratégias conjuntas de atuação tem sido uma constante nesses anos todos.

---

<sup>40</sup> O CNDM é um órgão colegiado, de caráter deliberativo, criado pela Lei n.º 7.353, de 29 de agosto de 1985, com a finalidade de promover, em âmbito nacional, políticas públicas voltadas para a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e sócio-culturais do país.

Regimentalmente, é constituído por 20 conselheiras, nomeadas pelo Presidente da República para um mandato de 4 anos. Ressalte-se, que, em 16 de junho de 2000, foi criada pelo Decreto n.º 3.511, para a implementação das ações governamentais a cargo do CNDM, uma Secretaria Executiva, subordinada à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça. Esta Secretaria é composta por uma Secretária-Executiva, por três Gerentes de Programas, três Coordenadores e três Assistentes.

Desde sua criação, o CNDM centrou-se na informação e conscientização das mulheres e de seus direitos, por meio de seminários, encontros, edição de material e campanhas na mídia. Num contexto de redemocratização do país, com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, o CNDM concentra forças para garantir os direitos das mulheres. Em novembro de 1985, lança a Campanha Nacional, Constituição para valer tem que ter palavra de mulher. Esta campanha, além de conscientizar a população feminina acerca da importância dos direitos das mulheres na Constituinte, teve o papel de divulgar para a sociedade a criação do próprio Conselho.

Produziu-se também o documento: O que é preciso mudar, fruto de estudos, seminários e debates. O documento trouxe propostas de alterações de leis com o intuito de eliminar formas de discriminação contra a mulher. No âmbito do Poder Executivo o documento reivindicou a criação de órgãos consultivos - conselhos estaduais e municipais - formados em conjunto pelo movimento de mulheres e os governos, visando eliminar formas de discriminação contra mulher, elevando assim o status da mulher na sociedade brasileira. Por outro lado, neste período, as propostas e os projetos de políticas governamentais voltadas para as mulheres foram menos intensos já que as principais articulações políticas do CNDM objetivaram, nos primeiros anos de existência, intervir diretamente na Assembléia Constituinte, encaminhando propostas e garantindo avanços nos direitos das mulheres.

A criação de Coordenadorias, Programas e Comissões da mulher no âmbito de diversos Ministérios foi um importante passo para se articular a perspectiva de gênero dentro das políticas públicas universalistas do governo. No Ministério da Agricultura foi instituído, em dezembro de 1985, o programa de Apoio à Mulher Rural. No Ministério da Reforma Agrária criou-se a Comissão de Apoio à Mulher Trabalhadora Rural, em fevereiro de 1986. O Ministério da Cultura instituiu, em 1985, a Coordenadoria para a Política Cultural da Mulher. No Ministério da Saúde cria-se a Comissão dos Direitos Reprodutivos, em 1985 e, posteriormente, a Comissão Intersetorial de Saúde da Mulher (CISMU), reestruturada em 1996. Por fim, há que se mencionar a Coordenadoria da Mulher e do Menor do Ministério do Trabalho, cuja criação é anterior a essa data, bem como o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher, do Ministério da Saúde, criado em 1983.

No entanto, com exceção do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher e da Comissão Intersetorial de Saúde da Mulher (CISMU), ambos do Ministério da Saúde, os demais programas, coordenadorias e comissões foram extintos na Reforma Administrativa realizada pelo Governo Collor no início dos anos 90, desarticulando os projetos em andamento. Já em 1989, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher vivenciara grave crise - superada posteriormente - ao perder sua autonomia financeira e administrativa, o que levou a que todas as conselheiras e equipe técnica renunciassem a seus cargos.

Com a desestruturação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, as presidentes dos Conselhos Estaduais e Municipais criaram o Fórum Nacional de Presidentes dos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Mulher, num esforço de levar adiante as diversas políticas que vinham sendo articuladas no âmbito do Conselho Nacional.

Em maio de 1995, durante o processo preparatório à IV Conferência Mundial Sobre Mulher, e após várias ações políticas da parte do movimento de mulheres e de parlamentares, o Conselho Nacional foi reestruturado. Esta reestruturação política e administrativa deveu-se também, em grande parte, ao prestígio da Presidente do Fórum Nacional, Dra Ruth Cardoso - atual Primeira Dama - que integrou o Comitê Brasileiro para Pequim 1995 e a Delegação do Governo Brasileiro para Pequim.

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim, em 1995, representou um marco importante no que se refere à ação política, tanto dos vários movimentos de mulheres, como do Congresso Nacional, em especial a Bancada Feminina, e também do Executivo Federal.

A colaboração entre o Governo e os movimentos de mulheres no processo preparatório à Conferência deu-se através de vários encontros ocorridos para a preparação de relatório do governo brasileiro, reafirmando o compromisso de se manter as conquistas das Conferências anteriores e a necessidade de se mobilizar os recursos necessários à sua implementação.

Os países participantes da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, se comprometeram, após cinco anos, a elaborar um relatório governamental, para a ONU, avaliando as estratégias de implementação da Plataforma de Ação aprovada em Pequim. Para tanto, o Governo Brasileiro formou um Comitê encarregado de confeccioná-lo, que incluiu membros do Poder Executivo, Poder Legislativo e especialistas, algumas oriundas do Movimento de Mulheres.

No processo de elaboração do relatório, evidenciou-se a fragilidade administrativa do CNDM diante da demanda social que exigia a implementação imediata de políticas que garantissem a igualdade entre os sexos e o cumprimento das plataformas de Pequim. Assim, com o apoio mais uma vez da primeira dama Dr<sup>a</sup> Ruth Cardoso (Chefe novamente do Comitê preparatório e da Delegação do Governo Brasileiro à Pequim+5) e da Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, Dr<sup>a</sup> Ceres Prates, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher passou por uma nova reestruturação, com a criação de uma Secretaria Executiva, permitindo um arranjo institucional mais adequado para propor, implementar e avaliar políticas públicas destinadas à promoção da igualdade de gênero.

Além disso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão disponibilizou, através de convênios de cooperação, recursos humanos e financeiros para diversos trabalhos do CNDM como organização de um Banco de Dados sobre Mulher; a realização de duas pesquisas, uma sobre o funcionamento das DEAMs e outra sobre violência contra mulher. E, em uma iniciativa original, a elaboração de análise do Programa Plurianual - PPA 2000/2003, sob a perspectiva de gênero, visando propor ações para promover as relações equitativas de gênero na sociedade brasileira. A partir dessa análise, o CNDM elegeu 25 Programas Estratégicos para acompanhamento. Desses programas somente dois possuem foco direto nas mulheres: o programa de Saúde da Mulher, do Ministério da Saúde e o Programa de Combate à Violência contra a Mulher, do Ministério da Justiça.

Além das ações voltadas para as políticas nacionais, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher participa, desde 1998, da Reunião Especializada de Mulheres do Mercosul (REM). A REM funciona como uma instância propositiva na estrutura do Mercosul. É constituída por Ministérios, Secretarias e Conselhos da Mulher dos países integrantes do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Chile e Bolívia, estes dois últimos na condição de observadores). A REM visa criar mecanismos de igualdade de oportunidade na implementação do processo de integração fundado no Tratado de Assunção de 1991, incorporando a perspectiva de gênero, tendo em conta a legislação vigente nos Estados Partes, a fim de contribuir ao desenvolvimento social, econômico e cultural. Dentre as várias propostas de ações destacam-se: a inclusão da perspectiva de gênero nos subgrupos de trabalho (Indústria, Emprego e Seguridade, Saúde e Meio Ambiente) e nas reuniões especializadas de Ciência e Tecnologia, Comunicação Social e Educação; a prevenção de assédio sexual nos locais de trabalho e ensino; análises do enfoque de gênero nas políticas macroeconômicas; e, incorporação do enfoque de gênero nas propostas nacionais.

No conjunto de esforços pela eliminação de discriminação contra a mulher, duas datas comemorativas foram incorporadas ao calendário nacional, reafirmando a necessidade de conscientização da sociedade a respeito da igualdade de direitos entre homens e mulheres e de governantes a respeito da formulação de políticas públicas para a garantia dos direitos das mulheres, como expressão da garantia dos direitos humanos universais.

O Dia Internacional da Mulher, comemorado em 8 de março, passa a ser assumido pelo Poder Executivo dentro de um contexto de eliminação das formas de discriminação contra a mulher. Foi incorporado, a partir de 1985, ao calendário escolar tanto das escolas públicas quanto das privadas. O Poder Legislativo vem realizando todos os anos uma Sessão Solene conjunta do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, com pronunciamentos e homenagens às mulheres.

Nas ações políticas concretas, o dia 8 de março é uma data de marcos. Em 1996 o CNDM/MJ assinou protocolos de cooperação com os Ministérios do Trabalho, da Saúde e da Educação (renovados em 8 de março de 2000). Em 1997 o CNDM elaborou o documento “Estratégias de Igualdade - Plataforma de Ação para implementar os compromissos assumidos pelo Brasil na Quarta Conferência Mundial da Mulher”, entregue ao Presidente da República. Em 1998 foi aprovado pelo Presidente da República o Programa Nacional de Promoção da Igualdade no Setor Público (Exposição de Motivos nº 119, de 5 de março de 1998) e foi estabelecida uma parceria entre o CNDM e o extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado para implementação desse Plano. Em 2000, o CNDM/MJ assinou um protocolo de intenções com o recém criado Ministério do Desenvolvimento Agrário, com o objetivo de progressivamente aumentar o número de mulheres ocupando cargos de todos os níveis hierárquicos

Além do 8 de março, outra data oriunda das celebrações dos movimentos de mulheres incorpora-se às ações do Poder Executivo, através do CNDM, e também do Legislativo: o 25 de novembro, Dia Internacional de Luta Contra à Violência Contra a Mulher. São realizadas regularmente campanhas de combate a violência contra mulher.

Seminários, encontros, cursos, cartazes, outdoors e propagandas fazem parte das dinâmicas das campanhas. Nesta data ocorrem, ainda, pronunciamentos no Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais.

A questão do trabalho constitui-se, também, em uma das maiores preocupações e uma das principais bandeiras de luta dos diversos movimentos de mulheres. A desvalorização histórica de trabalhos ditos femininos em detrimento dos trabalhos vinculados ao masculino foi uma constante. Nestes últimos anos aconteceram mudanças positivas. Segundo dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), em 1993 as mulheres recebiam o equivalente a 49,4% da remuneração dos homens; em 1999 esse percentual aumentou para 60,7%. Entretanto, o caráter discriminador do mercado de trabalho feminino ainda é uma realidade. Atento a essa realidade, cria-se, no âmbito do Ministério do Trabalho, em 1996, o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTEDEO), com constituição tripartite, formado por representantes do Governo Federal, de entidades sindicais e de entidades patronais.

O grupo de trabalho definiu programas de ações de combate à discriminação no emprego e na ocupação, envolvendo as seguintes temáticas: racial, gênero, idade, pessoas portadoras de deficiência etc., conforme os princípios da Convenção 111, da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Mais tarde, em decorrência das discussões do GTEDEO, desenvolveu-se, no âmbito do MTE, um projeto de criação de Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação no Emprego e na Profissão. Esses núcleos buscam interferir no padrão cultural vigente, com a realização e participação em seminários e oficinas que visam a conscientização e a sensibilização da sociedade sobre as formas de discriminação nas relações de emprego que atinjam mulheres, negros, deficientes e outros grupos bem como no atendimento dos casos de discriminações.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário é o órgão do governo que mais tem se preocupado com as questões de gênero. No âmbito deste Ministério desenvolve-se um projeto piloto e inovador no tocante a ações políticas, levando em conta a perspectiva de gênero: o Programa de Ações Afirmativas, incorporando a perspectiva de gênero, raça e etnia (Portaria nº 33, 120, 121, 201, 202 e resolução nº 08 de 2001). Em 08 de março de 2001 o Ministro desta Pasta, Raul Jungmann, assinou portaria garantindo que o título da propriedade rural da terra passa a ser emitido em nome da mulher - efetivando a legislação já existente. A partir desta data a mulher pode inclusive fazer financiamentos bancários.

O Programa de Ações Afirmativas do Ministério do Desenvolvimento Agrário visa promover a igualdade de oportunidades entre seus servidores (as) e os beneficiários (as) da reforma agrária e contempla, dentre outras, as seguintes ações:

- criação de cotas assegurando que 30% das mulheres assumam cargos de direção até o ano 2003;
- instituição de cotas, assegurando que 30% de negros(as) assumam cargos de direção até 2003;
- capacitação específica para 30% dos servidores(as) em gestão social e de gênero,

- criando assim uma cultura de eliminação do preconceito no ambiente de trabalho;
- criação da Câmara Técnica de Políticas Sociais, com subcâmaras de gênero, no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS);
  - realização de diagnósticos com dados desagregados por sexo e raça para planejamento das ações do ministério;
  - criação do Fórum de Mulheres do INCRA em todas as Unidades da Federação para implementação local das políticas de projetos de geração de emprego e renda para as trabalhadoras rurais, com acesso às linhas de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF);
  - divulgação ampla do tema para sensibilização dos gestores e valorização dos servidores(as);
  - Núcleo de Estudos Agrários de Gênero, Raça e Etnia, com o objetivo de promover pesquisas multidisciplinares sobre as relações de gênero, raça e etnia nos assentamentos de reforma agrária, na agricultura familiar e no ambiente institucional;
  - aprovação pelo CNDRS de resoluções com alteração das normas de seleção dos beneficiários, facilitando o acesso de mulheres a terra e ao crédito, assim como modificação da expressão “do lar” ao referir-se às mulheres, garantindo assim seus direitos previdenciários.

Nessa mesma linha, destaca-se, ainda, a recente adoção de políticas de cotas no Ministério da Justiça, por meio da Portaria n.º 1.156, de 20/12/2001, no Supremo Tribunal Federal e em algumas Universidades<sup>41</sup>.

### **Políticas públicas frente à violência de gênero:**

Ao instituir, pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, o Programa Nacional de Direito Humanos - PNDH, o Presidente da República determinou medidas para assegurar a defesa e a promoção desses direitos, incluindo a busca da igualdade e o combate à discriminação. O PNDH, elaborado pelo Ministério da Justiça, em conjunto com diversas organizações da sociedade civil, demonstra a preocupação do Governo Federal com a preservação das garantias mínimas de cidadania da população, além de corresponder aos compromissos assumidos pelo Governo brasileiro internacionalmente. As ações previstas no PNDH baseiam-se, prioritariamente, nos princípios definidos pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Contemplam diversas medidas na área de direitos civis que têm consequência decisiva para a efetiva proteção dos direitos sociais, econômicos e culturais. Nesse sentido a implementação das convenções internacionais dos direitos das mulheres fundamenta as propostas de ação que protegem seus direitos.

O Programa Nacional de Direitos Humanos, elaborado sob a coordenação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, destaca, em capítulo dedicado exclusivamente às mulheres, as seguintes metas a serem cumpridas pelo Governo Brasileiro:

- a) apoiar o Programa Nacional de Combate à Violência contra a Mulher, do Governo

---

<sup>41</sup> A respeito, vide “Ministério da Justiça cria cotas para negro, mulher e deficiente” (Folha de São Paulo, 20.12.01); “Edital do STF prevê reserva de 20% das vagas para profissionais negros” (Folha de São Paulo, 08.01.02); Rio dá a negros e pardos 40% das vagas (em Universidades públicas) (Folha de São Paulo, 10.10.01).

Federal;

- b) incentivar a criação de centros integrados de assistência a mulheres sob risco de violência doméstica e sexual;
- c) apoiar as políticas dos Governos estaduais e municipais para prevenção da violência doméstica e sexual contra as mulheres;
- d) incentivar a pesquisa e divulgação de informações sobre a violência contra a mulher e sobre formas de proteção e promoção dos direitos da mulher; e
- e) reformular as normas de combate à violência e discriminação contra as mulheres, em particular, apoio ao projeto do Governo que trata o estupro como crime contra a pessoa e não mais como crime contra os costumes.

O CNDM, vinculado ao Ministério da Justiça, tem atuado no estabelecimento de convênios com os governos estaduais, municipais, instituições não-governamentais e empresas para a implementação do PNDH destacando a importância da prevenção da violência de gênero. Dentro deste contexto, algumas iniciativas devem ser destacadas:

- **Programa Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e Sexual** foi elaborado pelo CNDM, em 1996, como parte integrante do PNDH e do documento Estratégias da Igualdade. Possui como principal objetivo a articulação de ações interministeriais de combate à violência doméstica e sexual, observando as competências das instâncias federal, estadual e municipal e estabelecendo os termos de cooperação e convênios, quando necessário. Para isso, o Programa propõe a coordenação de ações interministeriais, a alteração de dispositivos do Código Penal, o fortalecimento do aparelho jurídico-policial e campanhas de sensibilização da opinião pública;
- O **disque-denúncia** foi criado, pelo Ministério da Justiça, no contexto do PNDH - Consiste em serviço telefônico para registro de casos de prostituição infanto-juvenil e porno-turismo. A partir dele foram articuladas ações de fechamento de algumas casas noturnas, onde ocorria este tipo de exploração sexual;
- A **TV Escola**, do Ministério da Educação, tem divulgado procedimentos de defesa contra a violência doméstica e sexual;
- A campanha **“Sem as Mulheres os Direitos não são Humanos”**, lançada pelo CNDM, associado ao CLADEM (Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa da Mulher) e a outras entidades, em 1998, por ocasião da celebração do cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos;
- A campanha **“Uma vida sem violência é um direito nosso”**, lançada pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, órgão do Ministério da Justiça, associada às agências das Nações Unidas e organizações e entidades de mulheres, por sua vez, lançou em 1998 para a prevenção da violência intra-familiar, que afeta especialmente mulheres e crianças. Esta atividade culminou com a assinatura, pelo governo e por organizações da sociedade civil, do Pacto contra a Violência Intra-familiar;
- A **Norma Técnica “Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes”**, elaborada em 1998 pelo Ministério da Saúde, a qual regulamenta o artigo 128 do Código Penal Brasileiro, especificamente seu inciso II, permissivo legal quanto ao abortamento nos casos de gravidez resultante de estupro;

- Requerimento para a **inclusão no Orçamento da União de 1999, de emenda para a construção e manutenção de 15 Casas Abrigo para mulheres vítimas de violência**, no valor de US\$ 10.500.000,00, aproximadamente, articulado pela Comissão de Direitos Humanos, a partir de proposta do CNDM e da organização não-governamental CFEMEA (Centro Feminista de Estudos e Assessoria). O valor referente ao ano de 2001 para a construção e manutenção de casas abrigo é de R\$ 780.448,29. Foram identificadas pelo CNDM, neste ano de 2001, 47 Casas Abrigo, cuja construção e manutenção contam, em sua grande maioria, com apoio financeiro do Governo Federal;
- Ações dos governos estaduais e municipais na luta contra a violência de gênero, como a criação de **Conselhos de Direitos da Mulher**, órgãos de orientação jurídica e encaminhamento, e de serviços de atendimento psicossocial especializados em vítimas de violência familiar e sexual; e
- Implementação, pelos Poderes Executivos Estaduais, das **Delegacias de Defesa da Mulher**, desde 1985. Trata-se da mais importante política pública referente à violência contra a mulher, porque, ao pretender fornecer atendimento especializado e específico a mulheres e meninas vítimas, as delegacias especializadas incentivaram as mulheres denunciar a violência por elas sofrida, e deram maior visibilidade ao fenômeno da violência de gênero, em especial a violência doméstica e intra-familiar.

### Medidas Judiciais

Em que pese os esforços em relação às medidas legislativas e ações governamentais adotadas para eliminar a discriminação e promover a igualdade entre homens e mulheres, a permanência de legislações infraconstitucionais discriminatórias em relação às mulheres está também condicionada, em grande parte, às medidas judiciais adotadas em relação ao tema.

Cabe observar que, com a Lei 9.099/95, que criou os Juizados Especiais Criminais, a dificuldade de acesso à justiça, bem como a sua morosidade, em alguma medida, foram superadas para os crimes de menor potencial ofensivo. Vale ressaltar que a maioria dos crimes perpetrados no âmbito familiar e doméstico são cobertos por esta lei. Entretanto, tem ocorrido grave distorção na aplicação dessa lei, na medida em que este tipo de violência tem sido trivializado e banalizado, conforme poderá ser observado nos comentários ao final desses artigos.

Decisões de alguns tribunais nacionais nem sempre garantem a proteção eficaz contra atos de discriminação às mulheres. O Judiciário, em especial nos casos de crimes contra os costumes, de violência doméstica e nas questões de família, muitas vezes reproduz estereótipos, preconceitos e discriminações contra as mulheres.

O conteúdo de decisões judiciais, vale frisar, ora contempla, ora não contempla devidamente o princípio constitucional da igualdade e da não-discriminação. Há que se ressaltar que há decisões exemplares que buscam incorporar os parâmetros de justiça dos tratados internacionais de direitos humanos no que diz respeito à violência contra a mulher, em especial à violência doméstica e intra-familiar, como a seguinte decisão, referente ao crime de estupro no âmbito da família:

## Recurso de Apelação Criminal 3.156/99 - São Félix do Araguaia

**RELATÓRIO.** JAP, ... foi denunciado como incurso nas normas dispostas nos arts. 213, 224, alínea “a” e 71, todos do Código Penal, por que teria ele constrangido MDF(1) e MDF(2) à conjunção carnal mediante grave ameaça e violência presumida, cujas vítimas à época eram suas enteadas e contavam com menos de 14 anos de idade. Os fatos que desaguaram na instauração do inquérito policial e posterior denúncia ministerial teriam ocorrido no final de 1993 ou início de 1994, mas somente vieram a tona quatro anos após, por força de ofícios do Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente da cidade de Alto Boa Vista, termo da comarca de São Félix do Araguaia, datados de 22 de junho de 1998, através dos quais o referido órgão encaminha depoimentos das vítimas e pede providências em virtude da existência de condutas típicas que teriam sido perpetradas contra as duas irmãs pelo acusado. (...) **VOTO.** A espécie retrata crime de estupro cometido pelo réu/apelante na condição de padrasto, contra MDF (1), à época menor de quatorze anos, cujos fatos típicos somente se tornaram públicos quatro anos após os constrangimentos carnis e quando a ofendida já mantinha união estável havia pelo menos três anos com JRS, com quem tem dois filhos. Os depoimentos prestados na fase inquisitorial sinalizam que tanto o pai biológico quanto a mãe da ofendida sabiam dos fatos de há muito, mas nada denunciaram às autoridades constituídas. Registro também que as denúncias motivadoras da presente ação penal bem provavelmente só vieram à lume em decorrência do agravamento do estado de saúde e posterior falecimento da também vítima MDF(2), cuja *causa mortis* seria atribuível à série de constrangimentos carnis igualmente mantidos com seu ex padrasto, ora apelante, embora não se revelem nos autos sequer indícios de prova nesse sentido. (...) De sua parte, quando ouvido na delegacia o acusado não negou ter mantido relações sexuais com a enteada-vítima. Apenas sustentou a inexistência de estupro, dado ao suposto consentimento da ofendida. Disse ele: *"que, de fato, são verdadeiras as acusações contra a sua pessoa, e que realmente manteve conjunção carnal com suas duas enteadas, desde o ano de 94..." "que foram tantas as vezes ... que manteve relação sexual com a menor, que não sabe determinar ao certo a quantidade de vezes..que bateu apenas uma vez em M..."* (fls. 18 e 18v). (...) Portanto, reputo sem nenhum vício de consentimento a prova colhida pela polícia em desfavor do réu, tendo-a como válida e eficaz para todos os fins de direito, inclusive com o seguinte apoio jurisprudencial: *"Evidentemente, a palavra da ofendida, como em geral nos delitos contra os costumes, surge com um coeficiente probatório de ampla valoração. Tanto mais que tais declarações guardam perfeita harmonia com elementos de convicção dos autos e encontram ressonância na confissão extrajudicial do réu, também respaldada nos demais dados probatórios. Ainda que retratada esta em juízo, não se pode desprezar a confissão feita anteriormente se não demonstrada a existência de qualquer coação, não sendo demasia reprisar que a confissão de autoria vale não pelo lugar em que é prestada, mas pela força de convencimento que nela se contém"* (TJSP - RT 625/275). (...) Correta e merecida a condenação, mas antes de apreciar o *decisum* de primeiro grau quanto a pena aplicada, acredito oportuno mais uma vez salientar que de há muito já se passou da hora de o país estabelecer política estatal voltada à prevenção dos crimes como o aqui em debate. É necessário tratar-se com absoluto rigorismo as causas incentivadoras da criminalidade, e não apenas imprimir tratamento profilático às suas conseqüências. Há de ser erradicada a ignorância, a prepotência e o machismo culturalmente incutido em grande parte dos

cidadãos. Também é imperioso que os juizes monocráticos e os Órgãos Colegiados apliquem com força de matéria constitucional os tratados internacionais ratificados pelo nosso país, mormente os relativos às regras de proteção aos direitos humanos. Exemplo disso é o que dispõe a Convenção de Belém do Pará, organizada em junho de 1994 pela Organização dos Estados Americanos - OEA, e de onde resultou um instrumento jurídico com os objetivos de prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, com força jurídica vinculante no Brasil pois por ele fora ratificado a 27 de novembro de 1995, como bem lembram as professoras Sílvia Pimentel, Ana Lúcia Schritzmeyer e Valéria Pandjarian na obra "*Estupro: Crime ou Cortesia*", editora Sergio Antonio Fabris, 1998, pág. 49, cujo trabalho contou com a valiosa colaboração da Desembargadora Shelma Lombardi de Kato, digníssima Presidente desta Câmara. (...). De harmonia com o exposto e em conformidade ao parecer, voto pelo **improvemento** do recurso de apelação. **Des. Rubens de Oliveira Santos Filho.**

No que tange à tese da **legítima defesa da honra**, esta ainda é, por vezes, defendida para absolver acusados de agressões e assassinatos de mulheres, embora esteja em grande parte extirpada de nossos tribunais. Em breve estudo nas principais revistas de jurisprudência de todo o país, constatou-se que estas apresentavam, em junho de 1999, apenas 15 acórdãos referentes ao tema. Destas decisões, 11 não acolheram a tese da legítima defesa da honra, 2 decisões acolheram em tese mas não no caso concreto e 2 decisões acolheram a tese. Vale mencionar algumas delas:

- **Acolhimento da legítima defesa da honra**

#### **CASO 1 (Apelação 633.061-7, 06/12/90, Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo)**

**Resumo:** Ofensa à integridade física de companheira em razão desta ter-lhe confessado infidelidade. Foi mantida, pelo Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo, a decisão do juiz que em primeira instância acolhe a tese da legítima defesa da honra pelo acusado que, dominado por violenta emoção, com moderada repulsa e em consonância com sua realidade, lesou a integridade corporal de sua companheira, aplicando-lhe alguns socos.

**Argumentações significativas:** "*Ora, diante do confissão da infidelidade da mulher, não se pode vislumbrar nenhum arbítrio do julgamento do MM. Juiz de primeiro grau admitindo o reconhecimento da legítima defesa da honra. O decisum recorrido não está alheado da realidade social, não comportando um juízo de reforma. O complexo probatório é determinado no sentido de evidenciar que N. era adúltera, inobstante o concubinato que não exclui o dever de fidelidade recíproca.(...) Embora hodiernamente se possa reconhecer a atitude de quem mata ou fere a esposa ou companheira que trai, como um preconceito arcaico, in casu, a honra do apelado foi maculada pela declaração da amásia, com quem vivia há longos anos, de que o traía com outro homem, não se podendo olvidar que, apesar da ilicitude da união, o casal possui quatro filhos*".

#### **CASO 2 (Apelação 137.157-3/1, 23/02/95, Tribunal de Justiça de São Paulo)**

**Resumo:** Acusado que, surpreendendo a mulher em situação de adultério, mata-a juntamente com seu acompanhante. A tese da legítima defesa da honra foi aceita por

expressiva maioria pelo Tribunal do Júri e confirmada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que negou provimento ao apelo do Ministério Público, mantendo a decisão do Júri.

*Argumentações significativas:* “Antonio, já antes ferido na sua honra, objeto de caçoada, chamado, agora sem rodeios, de chifrudo por pessoas daquela localidade..mal sabia o que o esperava. Entrou em casa e viu sua esposa e J.J. dormindo a sono solto, seminus, em sua própria cama e na presença de seu filho, cujo berço estava no mesmo quarto... Saisse ele daquela casa sem fazer o que fez e sua honra estaria indelevelmente comprometida. Não se pode esquecer que o réu foi educado em outra época, nas décadas de 20 e 30, quando a moral e os costumes ainda eram outros e mais rígidos talvez que os de agora, mas que por certo estavam incrustados em seu caráter de maneira a moldar sua personalidade com reflexos futuros perenes. Tudo isso, à evidência, deve ter sido aos jurados ou pelo menos por eles analisado, sem contar, ademais, que os juízes de fato, retirados que são do seio da sociedade, representam, no Tribunal do Júri a moral média desta... Sabe-se, é claro, que a questão relativa à legítima defesa da honra não é nova. Nem por isso, contudo, perde a atualidade. O assunto também não é pacífico, quer na doutrina, quer na jurisprudência. (...) O adultério, em geral, em todos os tempos, em todas as leis as mais primitivas e modernas, sempre foi considerado um delito, uma ação imoral e anti-social. (...) A ofensa do adultério não ocorre somente em relação ao indivíduo mas, também, às normas de conduta do grupo social; a reação pessoal é algo que possui e é movido por uma visível carga social. Reage o indivíduo em função de sua dignidade e em função do sentimento comum de valorização da coletividade. Reage porque a honra só pode ser entendida e existir sob um duplo caráter e sob o dever para consigo mesmo e para com a sociedade. Na luta por seu direito, outra não pode ser a sua atitude ou conduta como pessoa e como membro de um grupo numa dada coletividade organizada. Organismo social governado por valores que emanam das normas de cultura e das suas regras de conduta e que se relacionam com os seus princípios básicos...(…) Quem age em defesa de sua personalidade moral, em qualquer dos seus perfis, atua como um verdadeiro instrumento de defesa da própria sociedade ao combater o delito, a violência, a injustiça, no próprio ato em que se manifestam. (...)”.

*Voto vencido:* “... Pois na pretensa legítima defesa da honra o que ocorre é o sacrifício do bem supremo - vida - em face de meros preconceitos vigentes em algumas camadas sociais... .. ‘Honra é atributo pessoal, independente de ato de terceiro, donde impossível levar em consideração ser um homem desonrado porque sua mulher é infiel’... ‘A lei e a moral não permite que a mulher prevarique. Mas negar-lhe, por isso, o direito de viver, seria um requinte de impiedade’”.

- ***Acolhimento da legítima defesa da honra, em tese, mas não no caso concreto***

### **CASO 3 (Apelação 75.026-3, 02/05/90, Tribunal de Justiça de São Paulo)**

**Resumo:** Acusado que mata esposa adúltera. O Tribunal do Júri absolveu o réu, reconhecendo a legítima defesa da honra. Entretanto, o Tribunal de Justiça de São Paulo, embora reconhecendo ser esta excludente admissível em tese, não cabe no caso em questão, pois ausente o requisito da atualidade da agressão.

**Argumentações significativas:** “Não se pode repelir, preconceituosamente, a possibilidade da legítima defesa da honra em casos do tipo sub-judice. Há opiniões divergentes na jurisprudência sobre o tema... ‘Não há negar que julgados dos tribunais têm admitido a

*legítima defesa quando o cônjuge ultrajado mata o outro cônjuge ou o seu parceiro. Mas, via de regra, nessas decisões há uma constante: a flagrância do adultério'... Ora, na hipótese a repulsa não foi imediata...*

#### **CASO 4 (Apelação 11.266, 02/03/88, Tribunal de Justiça do Espírito Santo)**

**Resumo:** Ex-concubino elimina a vítima sob a alegação de ter perdido a cabeça por ela ter insistido em dizer que iria dormir com outrem. O Tribunal do Júri acatou a tese da legítima defesa da honra. O Tribunal de Justiça do Espírito Santo não reconheceu esta excludente no caso, ordenando novo julgamento.

**Argumentações significativas:** “...É manifestamente contrária à prova dos autos a decisão do júri que reconhece legítima defesa da honra, ensejando a desclassificação para o excesso culposos, se o réu já não mais mantinha o concubinato com a vítima e barbaramente a esfaqueou sob a alegação de ter perdido a cabeça...”

- **Não acolhimento da legítima defesa da honra**

#### **CASO 5 (Apelação 279/81, 11/10/89, Tribunal de Justiça do Paraná)**

**Resumo:** Agente que, suspeitando da infidelidade do cônjuge, desferiu nele tiros e facadas, matando-o. O Tribunal do Júri acatou a tese invocada pela defesa - legítima defesa da honra -, considerada inaceitável no caso presente, por ausência de fato concreto, atual e iminente, pelo Tribunal de Justiça do Paraná que decidiu submeter o apelado a novo júri.

**Argumentações significativas:** “Para defender o dever de fidelidade dispõe o cônjuge traído das ações que a lei lhe confere, a.s., dissolução da sociedade conjugal, no juízo cível, e a de adultério, no foro criminal. A morte violenta em resposta ao adultério, convenha-se, é reação inacolhível pelos princípios consagrados no Direito Penal... A uxoricida passional, a reconhecer-se que o crime tenha sido praticado em estado de exaltação emocional, aproveitaria, quando muito, a causa especial de redução de pena prevista no parágrafo 1º do art. 121 do CP, não, porém, a legítima defesa.(...)”.

#### **CASO 6 (Apelação 73.966-3, 28/03/90, Tribunal de Justiça de São Paulo)**

**Resumo:** O acusado matou concubina com quem vivia há pouco tempo. Informado pelo irmão da vítima de que esta iria se encontrar com outro homem, perdeu a cabeça, foi até o bar onde a vítima se encontrava e contra ela efetuou disparos. O Tribunal do Júri acatou a tese da legítima defesa da honra absolvendo o réu. O Tribunal de Justiça, entendendo estar diante de decisão manifestamente contrária às provas dos autos, determina novo julgamento.

**Argumentações significativas:** “De há muito a doutrina e jurisprudência vêm entendendo que a honra é atributo personalíssimo, não se deslocando da pessoa de seu titular, para a de quem, de forma regular ou não, viva em sua companhia. Esse entendimento, já consagrado no passado, ganha maior relevo nos dias presentes, após a promulgação da Constituição de 1988, na qual, no relacionamento entre os casais, os direitos e deveres entre homens e mulheres são absolutamente iguais”.

### CASO 7 (Apelação 46.069-1, 22/11/90, Superior Tribunal Militar - Distrito Federal)

**Resumo:** Soldado mata companheira e colega de farda, que supunha amantes, com arma da corporação. O Colegiado Julgador Militar condena o réu, policial militar, pelo homicídio e uso de arma da corporação, a 15 anos de reclusão. Defesa e acusação apelaram. Superior Tribunal Militar, Distrito Federal, nega o apelo da Defesa e dá provimento ao recurso do Ministério Público Militar, condenando o réu à 25 anos de reclusão e afastando as alegações de legítima defesa da honra argüidas pela Defesa.

**Argumentações significativas:** “... A defesa, sustentando a tese de que o acusado agiu em legítima defesa de sua honra, aduziu que, em relação à morte da sua esposa, por ter sido chamado de ‘corno’, quando em discussão com a mesma foi tomado por exacerbada emoção eis que passava por drama moral e social violentíssimo...(…).testemunhas presenciais daquele crime, não confirmam tais agressões verbais...(…) as demais testemunhas, tanto de acusação como de defesa nada aduzem em desabono da conduta da vítima companheira e, contrariamente, afirmam sobre o bom relacionamento daquele casal...(…) A tese esposada pelo ilustre Defensor, concernente à legítima defesa da honra não está configurada nestes autos e, mesmo que estivesse, não excluiria a ilicitude daquela conduta...”

### CASO 8 (Recurso Especial 1.517, 11/03/91, Superior Tribunal de Justiça)

**Resumo:** Duplo homicídio praticado pelo marido que surpreende sua esposa em flagrante adultério. Tribunal do Júri absolve o réu, acatando a legítima defesa da honra. O Tribunal de Justiça do Paraná confirmou a decisão do júri de Apucarana, mas a Procuradoria Geral da Justiça interpôs recurso especial e o Superior Tribunal de Justiça rejeita a tese da legítima defesa da honra, por manifestamente contrária à prova dos autos, e sujeita o réu a novo julgamento. (Informação quanto ao desfecho posterior deste caso: Em segundo julgamento pelo Tribunal do Júri, foi o réu novamente absolvido pelo acolhimento da legítima defesa da honra).

**Argumentações significativas:** “...a figura da legítima defesa, tipificada no art. 25, do Código Penal, apresenta regras inflexíveis e só se efetiva, quando o fato concreto revela a ação do agente que ‘usando moderadamente os meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem”. Ora, a hipótese dos autos jamais comportaria reação de quem supondo ofendido em sua honra, deixa de recorrer aos atos civis da separação e do divórcio, preferindo abater a mulher, ou o comparsa, ou a ambos, procedendo de modo absolutamente reprovável, desde que foi ela que, ao adular, não preservou a sua própria honra.(...) Ora, no Brasil não fazemos uso do direito costumeiro, a pretender justificar a ação do marido na hipótese dos autos, tão só, porque assim entendem os jurados simples pessoas do povo. O direito positivo, ao dispor sobre o instituto da legítima defesa, delimitou as hipóteses de seu emprego não sendo elástico ao ponto de se prestar para cobrir qualquer ação delituosa.(...) ... Magalhães Noronha, citando Leon Rabinovicz ‘é orgulho de macho ofendido’...(…)Entre os autores estrangeiros, vale citar o eminente Jimenez de Asúa...’no existe esse honor conyugal. El honor és personal; el honor és próprio. El hombre que así reacciona, o que sigue esa norma - y muchos han matado a la mujer porque no habia más remedio para conservar un falso credito -, han realizado el acto acaso en un momento de transtorno mental transitorio, motivados por celos agudissimos; pero no és possible hablar aqui de defensa personal’. ...o que temos é a forma privilegiada...”

*Voto vencido: “A norma jurídica há de ser interpretada culturalmente. É verdade, há de obedecer à coerência do ponto de vista dogmático, não é possível, porém, esquecer o aspecto valorativo que o tipo penal encerra... alguns autores e até decisões jurisprudenciais entendem ser possível a legítima defesa da honra quando o titular desta honra, no momento em que este valor está sendo afetado, reage a fim de fazer cessar a agressão. Data vênua, o casamento acarreta obrigações recíprocas. Uma delas, a fidelidade do ponto de vista conjugal...(…) Enquanto os juízes togados se vinculam mais ao aspecto formal, dogmático da norma jurídica, os jurados, leigos - não são necessários especialistas em direito - julgam de acordo com as normas da vida, com as normas culturais, com as exigências históricas de um determinado instante. Os magistrados ajustam o homem à lei. Os jurados adaptam a lei ao homem...(…) O aspecto cultural há de ser interpretado de acordo com o lugar do fato. Se ainda, neste local, se entende que a honra do marido maculada desta forma enseja ou autoriza reação violenta, extrema - individualmente contrasta com meu pensamento - entretanto esse é o entendimento do júri...(…) Não podemos dizer que o Tribunal do Júri tenha errado. Podemos dizer que julgou mal. Ele está manifestando uma cultura brasileira...(…) O entendimento no Brasil é polêmico. Enquanto Vossa Excelência [o relator] e tantos outros entendem que a interpretação deve ser meramente dogmática, formal, há outros, e são os jurados, procuram fazer interpretação do ponto de vista da justiça material. De acordo com o art. 25 essa reação moderada está até na exposição dos motivos de 1940. Não é matematicamente dosada, mas analisada de acordo com as características da ação e da reação”.*

(...)

#### **CASO 12 (Apelação 9.029-1, 03/03/94, Tribunal de Justiça do Paraná)**

**Resumo:** Réu mata companheira com a qual vivera por cerca de 20 anos como se casados fossem, por tê-la encontrado saindo abraçada de um “bailão” em companhia de outra pessoa com a qual mantinha relacionamento amoroso. Julgado pelo Tribunal do Júri foi condenado à pena de reclusão de 6 anos e oito meses em regime semi-aberto. Irresignado, apela, argumentando que o entendimento dos senhores jurados contrariara a prova dos autos e requer seja submetido a novo julgamento O Tribunal de Justiça do Paraná mantém a condenação do júri popular.

**Argumentações significativas:** “Na verdade, incensurável é que, a decisão do Conselho de Sentença, consentânea com a confissão do réu, reconhecendo o homicídio privilegiado e rejeitando a tese da legítima defesa, ajusta-se ao entendimento no sentido de que, o conceito de honra, por ser eminentemente pessoal, não se coaduna com o ato de infidelidade da companheira, nem confere ao varão o direito de ceifar-lhe a vida, ainda que, a eclosão da violência, decorrente do descontrole emocional, possa minorar a reprovabilidade da conduta”.

#### **CASO 13 (Recurso em sentido estrito 97.006669-4, 23/09/97, Tribunal de Justiça de Santa Catarina)**

**Resumo:** Marido que, suspeitando da traição da esposa, a mata com um tiro pelas costas. Pronunciado por homicídio doloso, o réu interpôs recurso objetivando a sua impronúncia

ou alternativamente a desclassificação para homicídio culposo e, por fim, a absolvição sumária diante do fato de ter agido em legítima defesa de sua honra, sempre argumentando que agiu mediante violenta emoção. O Tribunal não acolheu a tese da defesa, determinando a pronúncia do réu e, por conseguinte a sua submissão ao julgamento pelo Tribunal do Júri.

**Argumentações significativas:** “*Controvertida é a possibilidade da legítima defesa da honra, inegavelmente, o sentido da dignidade pessoal, a boa fama, a honra, enfim, são direitos que podem ser defendidos, mas a repulsa do agredido há de ater-se sempre aos limites impostos pelo art. 25*”.

(...)

#### **CASO 15 (Apelação 98.000047-5, 18/06/98, Tribunal de Justiça de Alagoas)**

**Resumo:** Marido mata esposa que comete adultério desferindo-lhe cinco tiros. Submetido ao Tribunal de Júri que rejeitou a legítima defesa da honra, o réu foi condenado. A defesa apelou, mas o Tribunal de Justiça de Alagoas manteve a decisão do júri popular.

**Argumentações significativas:** “*A perda da honra é do cônjuge adúltero, não age em legítima defesa o marido que atira em sua esposa infiel, pois quem perde a honra é o cônjuge adúltero e não o inocente*”.

#### **• Denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos**

Cumprido informar que, no que se refere ao tema da violência contra a mulher, o **CEJIL-Brasil** (Centro para a Justiça e o Direito Internacional), juntamente com o **CLADEM-Brasil** (seção nacional do Comitê Latino-americano do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher), enviaram à **Comissão Interamericana de Direitos Humanos**, em 1998, petição contra o Estado brasileiro, sobre o caso de Maria da Penha.

Maria da Penha, em 1983, sofreu uma tentativa de homicídio por seu marido. Ele atirou nas costas dela e ela ficou paraplégica. Apesar do fato de ter sido condenado pelos tribunais nacionais, ele nunca foi preso e o processo ainda se encontra em andamento devido aos sucessivos recursos de apelação impetrados contra as decisões do tribunal do júri.

Após 18 anos da prática do crime, **a Comissão Interamericana de Direitos Humanos condenou o Estado brasileiro por negligência e omissão em relação à violência doméstica e recomendou o pagamento de uma indenização à vítima pelo Estado.**

#### **Fatores e Dificuldades**

Inúmeros e complexos são os pontos de obstaculização à efetiva implementação da Convenção e dos demais instrumentos internacionais de direitos humanos voltados à proteção dos direitos das meninas e mulheres.

Legislações conservadoras e discriminatórias de gênero, inadequadas e insuficientes, ainda permeiam o universo jurídico. A maioria das legislações infraconstitucionais discriminatórias que regem matérias afetas aos direitos das mulheres, especialmente no campo civil e penal, ainda são provenientes, muitas delas, do início do século XX - e estão, em grande parte, mais destinadas a “controlar” a sexualidade e reprodução humana do que a regulamentar e estimular seu exercício livre e responsável, condizente com os valores plurais e democráticos presentes em nossa contemporaneidade. Vale lembrar que a grande maioria desses dispositivos discriminatórios estão presentes em nossos Códigos Civil (1916) e Penal (1940), os quais são inspirados na legislação européia ocidental, em especial, nos Códigos Napoleônico, italianos, alemães e outros produzidos em sociedades e períodos históricos com valores desajustados aos da realidade brasileira atual.

A permanência ou não dessas normas discriminatórias em nossa legislação nacional deve-se a uma correlação de forças políticas que envolve diversos atores sociais. Há uma cultura sócio-jurídico-política e ideológica a ser transformada em nosso país, o que vem paulatinamente ocorrendo. A mudança dessa cultura passa pela eliminação dos estereótipos, preconceitos e discriminações sociais, em especial de gênero, raça/etnia e desigualdade sócio-econômica, que se refletem na atuação institucional. Passa, portanto, também, pelo respeito social à diversidade, pela ação legislativa e executiva condizente com os valores de igualdade e respeito às diferenças e, ainda, pela postura do judiciário, que diz o direito no caso concreto e, especialmente, em ações judiciais referentes a direitos coletivos e/ou difusos, que podem ter efeito “erga omnes” (para todos).

Nesse sentido, a atuação político-jurídica do Supremo Tribunal Federal é especialmente fundamental, não só por ser o órgão jurisdicional máximo a decidir sobre questões constitucionais, como pelas competências específicas que possui de julgar casos, até mesmo originariamente, relativos a essas questões, incluindo-se ações diretas de constitucionalidade e inconstitucionalidade das leis, o que vai refletir na produção legislativa do país.

A discriminação em relação à mulher, em especial, a partir da vinculação da sexualidade à área da reprodução reforça uma teia ideológica que tem o fito de controlar sua vida e seu corpo. É produto de sociedades patriarcais, que ainda dicotomizam o público e o privado, entendendo-se este não como privacidade individual, mas familiar, em que fica subentendido o poder masculino do chefe de família, ainda presente em tantos dispositivos legais infraconstitucionais, apesar dos avanços propugnados na Constituição Federal de 1988 em relação à igualdade entre homens e mulheres.

Especificamente em relação ao tema da violência contra a mulher, no Brasil, acredita-se que a maior parte das mulheres não registre queixas de violência sexual, por constrangimento ou medo, especialmente quando esta ocorre no âmbito doméstico ou intra-familiar.

Denominada atualmente “violência de gênero”, a violência física, sexual e psicológica contra a mulher é manifestação das relações de poder historicamente desiguais

estabelecidas entre homens e mulheres. Tem, portanto, na questão cultural o seu grande sustentáculo e fator de perpetuação.

No Brasil, as respostas sociais à violência contra a mulher começam a surgir nos anos 80, através da atuação do movimento de mulheres, quando a violência contra a mulher começa a ganhar visibilidade e passa a ser tratada como um problema de políticas públicas, sobretudo nas áreas de segurança e justiça. A partir desse momento, através da criação das delegacias de defesa da mulher, de campanhas de conscientização e implantação de abrigos para atender mulheres em situação de risco, tem se ampliado o debate a cerca desta problemática e incentivado o reconhecimento de que a violência contra a mulher também representa uma violação dos direitos humanos.

A violência contra a mulher não encontra limites de idade, condição social, etnia e religião. Suas manifestações são variadas, e muitas delas encontram fortes raízes culturais. (Human Rights Watch, 1995). Entre as formas mais frequentes pode-se destacar as agressões físicas (espancamentos, homicídios); as agressões sexuais (estupro, atentado violento ao pudor, incesto, assédio sexual), e aquelas de caráter emocional (ameaças, privações, maus-tratos e discriminação). A sociedade brasileira convive com outras formas de violência que atingem mulheres e meninas como, por exemplo, a prostituição infanto-juvenil.

Embora atos de violência contra a mulher ocorram em todas as esferas da vida social - seja pública (no trabalho, escola, lazer) ou privada (lar) - as práticas que adquiriram maior visibilidade social são aquelas que ocorrem dentro de casa.

A violência doméstica pode ser definida como um fenômeno perverso e generalizado que não afeta apenas as mulheres, mas se espalha por todas as esferas da vida social, sendo apontada como fator fundante de vários problemas sociais. Cada vez mais, estudos têm revelado que a violência praticada contra a mulher, principalmente nas relações conjugais, deve ser combatida levando-se em conta seus efeitos sobre a dinâmica das relações familiares, por exemplo, na socialização das crianças e adolescentes.

Em outras esfera, a violência contra a mulher não tem sua ocorrência vinculada a condições tais como raça, etnia, crença política, ideológica ou religiosa, condição sócio-econômica etc. O que ocorre é que nas classes mais pobres, esse fenômeno está mais exposto, devido à proximidade com a vizinhança e também devido ao fato de que nas classes mais social e economicamente favorecidas são utilizados outros mecanismos para resolver esse problemas, através de serviços privados. As famílias de baixa renda, em geral, contam somente com a delegacia de polícia e os serviços públicos de saúde para pedir qualquer tipo de ajuda em casos de violência doméstica

O fenômeno da violência contra a mulher, em especial aquela ocorrida no âmbito doméstico e intra-familiar, tem graves e sérias conseqüências não só para o seu pleno desenvolvimento, comprometendo o exercício da cidadania e dos direitos humanos, como também para o desenvolvimento sócio-econômico do país. O custo social dessa violência reflete-se em dados concretos. No mundo, a cada 5 dias de falta da mulher ao trabalho, um é decorrente de violência sofrida no lar; na América Latina e Caribe, a violência doméstica

incide sobre 25% a 50% das mulheres e compromete 14,6% do Produto Interno Bruto (PIB); no Brasil, a cada 4 minutos uma mulher é agredida em seu próprio lar por uma pessoa com quem mantém relação de afeto; as estatísticas disponíveis e os registros nas delegacias especializadas de crimes contra a mulher demonstram que 70% dos incidentes acontecem dentro de casa e que o agressor é o próprio marido ou companheiro; mais de 40% das violências resultam em lesões corporais graves decorrentes de socos, tapas, chutes, amarramentos, queimaduras, espancamentos e estrangulamentos; e essa violência custa ao país 10,5% do seu PIB.

Miréya Suarez, pesquisadora acadêmica sobre gênero no Brasil, afirma que “as desigualdades são exacerbadas na medida em que as economias se tornam mais agressivas e competitivas no contexto da globalização, no qual os salários tornam-se mais baixos, as condições sociais e as leis de trabalho tornam-se ainda mais precárias. Os efeitos dessas mudanças econômicas são em geral ignoradas pelos legisladores e são tratadas como sexualmente neutras, trazendo um impacto desfavorável em relação às mulheres e outros grupos que buscam a igualdade”.

As mulheres têm se tornado cada vez mais centrais nos sistemas correntes de produção. Mas, ao mesmo tempo em que cresce a participação das mulheres no mercado de trabalho, persistem a segmentação das profissões por sexo (“os engenheiros”, “as assistentes sociais”) e a desigualdade dos salários femininos em comparação aos masculinos. Cresce também o desemprego entre as mulheres. A situação de mulheres rurais e negras é ainda mais agravada.

No campo das relações de trabalho, por exemplo, ainda que o inciso XX do Artigo 7º da Carta Magna estabeleça a “proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei”, o exame dos dados relativos ao rendimento mensal de trabalhadores(as) demonstra que as diferenças de gênero/cor afetam criticamente os valores pagos às mulheres, particularmente às mulheres não brancas, conforme mencionado no art. 11 da Convenção.

A despeito do fato da Constituição Federal brasileira ter estabelecido a igualdade entre homens e mulheres e o dever do Estado de combater a violência na família e no ambiente doméstico, protegendo cada um de seus membros (art. 226, parag. 5º e 8º )e, ainda, a de ter o Estado brasileiro ratificado as mais importantes legislações internacionais de direitos humanos, até hoje, não existe uma lei nacional específica para prevenir, punir e erradicar a violência doméstica no país. A legislação federal (leis civis, criminais e processuais penais) e as políticas públicas existentes ainda não são suficientes e adequadas para enfrentar a complexa questão da violência doméstica, o que impede a plena participação e realização das mulheres na sociedade brasileira.

Nas duas últimas legislaturas, deputadas ligadas ao movimento de mulheres apresentaram projetos de lei referentes à violência doméstica, a partir de proposta elaborada pelo CLADEM/BRASIL. Houve, no entanto, resistência a uma legislação específica, sob a alegação de que a lei penal existente basta, pois já prevê a agravante, quando o crime é efetuado por familiares. Além disso, não foram consideradas cabíveis as inovações dos

projetos acima referidos que, transcendendo à área penal punitiva, estabeleçam preceitos na área civil, administrativa e trabalhista, com objetivos preventivos e assistenciais.

O governo brasileiro, contudo, nas suas três esferas - federal, estadual e municipal - estabeleceu algumas políticas públicas com o objetivo de eliminar a discriminação e violência perpetrada contra as mulheres.

Tais políticas têm sido implementadas principalmente em virtude da crescente mobilização da sociedade civil - particularmente grupos e organizações de mulheres - e das entidades internacionais que, além de pressionarem e exigirem ações, ajudam em grande parte com o financiamento das mesmas. Contudo, a precária implementação dos planos de ação existentes deve-se, em nosso entender, à fragilidade que se traduz, por exemplo, na ínfima alocação de verbas e recursos, para tal.

O Brasil carece ainda de dados nacionais a respeito da incidência da violência contra mulheres e meninas. Isso não significa que o fenômeno não seja viável e que não se disponha de elementos para traçar políticas públicas efetivas no combate às diferentes formas que este tipo de violência assume em nossa sociedade, mas representa a impossibilidade de se avaliar precisamente qual é a realidade brasileira, num contexto pós-Pequim, devido a inexistência de instrumentos de monitoramento e avaliação adequados para se obter um conhecimento nacional. Em última análise, a inexistência de dados oficiais a respeito da situação da violência contra a mulher, dificulta a proposição e a efetivação de políticas nacionais de garantia dos direitos das mulheres.

O principal entrave nessa questão tem sido a banalização do problema, característica da cultura da subalternidade feminina, construída ao longo da história do país, a qual ganha contornos mais acentuados quando se trata das mulheres negras, descritas pelos indicadores sociais oficiais como um dos grupos mais discriminados e vulneráveis da sociedade.

De uma maneira geral, pode-se dizer que, mesmo considerando o avanço legislativo que se operou no Brasil, nas últimas décadas, as mulheres brasileiras ainda sofrem discriminações e violência de toda sorte, decorrentes, dentre outros fatores, da legislação vigente.

Cumprе mencionar, por exemplo, que a Lei 9.099/95, aplicada aos casos de prática de delitos de pequena e média gravidade, apenados no máximo com um ano de pena privativa de liberdade, cobre a maioria dos crimes de violência doméstica. Como esta lei privilegia a conciliação e a transação, e suspende com frequência o processo, ficou ainda mais banalizada esta forma específica de violência perante a Justiça Criminal. Sendo assim, com a finalidade de acabar com a morosidade da justiça brasileira, esta lei acabou por beneficiar o autor de crimes de violência doméstica que, no mais das vezes, paga uma ínfima pena de multa como punição a seu delito, ficando livre de antecedentes criminais.

É importante observar que no país não há legislação que faça menção à violência psicológica, prevista na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará - 1994). Esta forma mais sutil e menos comprovável de violência é muito frequente e, por vezes, ainda mais nociva do que

a física. Tal fato reforça a idéia de necessidade de elaborar-se lei específica sobre a violência contra as mulheres que se dá principalmente no âmbito doméstico.

O Código Penal brasileiro (1940), bem como o Código Civil (1916), reproduzem princípios anacrônicos e discriminatórios, valendo-se, inclusive, de termos como “honestidade” e “virgindade” da mulher. Anteprojeto de reformulação ao Código Penal foi elaborado, porém, ainda não foi encaminhado ao Congresso Nacional. O Novo Código Civil foi aprovado e sancionado pelo Presidente da República, mas aguarda expiração do período de “vacatio legis” para que entre em vigor.

Sem dúvida, as medidas governamentais no âmbito do Poder Executivo brasileiro adotadas são relevantes, mas representam ainda passos iniciais no sentido da real efetivação dos compromissos assumidos em Pequim. Grande parte ainda expressa somente uma manifestação formal de intenções e propósitos, muito distante de sua efetivação nas diversas regiões brasileiras, marcadas pela desigualdade de condições de vida, no que diz respeito aos seus aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais. O interior do Brasil, principalmente em suas áreas rurais, permanece praticamente esquecido no que tange à implementação destas políticas. Ainda está em processo a elaboração de uma política pública específica e consistente para contemplar a questão da violência perpetrada contra as mulheres indígenas.

Há no país, ainda, falta de informações a respeito da violência contra mulheres e meninas, bem como uma lacuna nos dados sistemáticos desagregados por sexo, impedindo uma visão concreta deste fenômeno. Tal falha, além de contribuir para a continuidade do fenômeno, reflete a subordinação feminina em nossa sociedade, da qual a violência é fruto.

Há políticas nas áreas da educação e da cultura, mas ainda são incipientes para eliminar os preconceitos e as práticas consuetudinárias discriminatórias, baseadas em idéias estereotipadas da inferioridade feminina.

A maior parte dos serviços de saúde ainda não está preparada para atender as mulheres vítimas de violência e, particularmente, os casos de estupro, assim sendo, é ínfimo o número de hospitais da rede pública que oferecem o serviço de interrupção da gravidez prevista por lei.

Em que pese a importância da previsão de recursos para a construção das Casas Abrigo, ainda são insuficientes para a demanda existente no país. Ademais, faz-se necessária maior e mais consistente implementação de políticas públicas no sentido de eliminar o tráfico de mulheres e meninas, bem como no de prestar assistência às vítimas de violência derivada da prostituição e do tráfico.

No que se refere à prostituição infanto-juvenil, há estudos recentes revelando que esta configura-se de forma diferente entre e intra regiões. No Norte e Centro-Oeste, o tráfico de escravas na área do garimpo é uma tônica; o turismo sexual destaca-se no Nordeste; no Sudeste, a discussão sobre meninas que vivem na rua surge junto com a discussão da prostituição infanto-juvenil; e no Sul, a base da exploração está no aliciamento

das crianças e adolescentes do interior, a partir do uso de informações falsas e do abuso da ingenuidade dos pais.

A criação de Delegacias de Defesa da Mulher no âmbito estadual, principal política pública de defesa da mulher contra a violência, representa um valioso marco simbólico. Seu papel cultural - psico-social - é inestimável. Todavia, não são suficientes para atender a maioria das brasileiras pois são atualmente cerca de 307 Delegacias Especializadas em todo o Brasil. A maioria delas está concentrada na região sudeste do país. Além disso, várias lacunas no serviço prestado pelas ainda poucas Delegacias existentes, demonstram a precária implementação desta política e a falta de preparo em gênero. de seu quadro de funcionários, já que estes, no mais das vezes, reproduzem preconceitos e técnicas discriminatórias no atendimento às vítimas.

No que se refere ao Poder Executivo, os esforços têm sido ainda insuficientes tanto no sentido da formulação como da implementação de políticas públicas voltadas para potencializar os papéis desempenhados pelas mulheres e o exercício de seus poderes, em condição de igualdade com os homens. Neste sentido, torna-se relevante o fato de que a execução de políticas de combate à discriminação contra as mulheres nos mais diversos espaços relacionais da sociedade esbarra em os preconceitos de gênero que valorizam os homens e desvalorizam as mulheres e que, por serem enraizados na cultura, estão presentes nas sensibilidades governamentais (jurídicas e administrativas), ou seja, nas maneiras como os agentes do governo fazem uso da linguagem vernácula para interpretar e operacionalizar elementos de política, regras, leis, procedimentos administrativos e demais disposições jurídicas e administrativas.

Faz-se necessário, portanto, distinguir conceitualmente o preconceito da discriminação visto que, por serem fenômenos distintos, sua erradicação requer ações e estratégias distintas. O preconceito não pode ser coibido porque ocorre no mundo da figuração, de modo que a intervenção nas sensibilidades governamentais configura-se como modo mais relevante de enfrentamento. Quanto ao combate à discriminação, um ato de exclusão, há que se recorrer a medidas legislativas, executivas e judiciais de intervenção nas relações sociais.

O Poder Judiciário no Brasil não está completamente estruturado de forma a poder atender às demandas da grande maioria da população brasileira. O acesso à Justiça é mais dificultado em especial no que se refere às camadas populares. Estruturado em uma cultura sexista, atualmente o Poder Judiciário passa por dificuldades na execução de suas funções jurisdicionais. A morosidade da justiça brasileira é também um fator que contribui para o distanciamento que existe entre o Poder Judiciário e a população.

A título exemplificativo, alguns processos referentes a estupro, estudados em pesquisa realizada em 1998, ultrapassaram o período de oito anos, entre a data de instauração do inquérito policial e o trânsito em julgado da última decisão. Entretanto, vale assinalar que a maioria dos processos pesquisados não ultrapassou o período de três anos de duração.

Nos crimes de violência sexual contra mulheres, principalmente quando estas são adultas, há, por vezes, uma verdadeira “inversão”. Vale dizer, através dos discursos proferidos pelos operadores do direito ao longo do processo, vítimas transformam-se em réus e vice-versa. A mensagem veiculada por estes agentes, muitas vezes, reforça a idéia de que o estupro é crime em que a vítima tem que provar que não é culpada, e que, portanto, não concorreu para a ocorrência do delito.

Pesquisa realizada em São Paulo, em 1993, analisando processos judiciais na área de família, revelou que há predominância de uma concepção conservadora e patriarcal, nas decisões estudadas. Para tal concepção, permanece intacta a posição prevalente do homem como chefe da sociedade conjugal, e a posição da mulher como mera colaboradora. Consagra-se a idéia da fragilidade e subordinação da mulher, que tem seus comportamentos vigiados, controlados e qualificados (por exemplo: “conduta desregrada”, “comportamento extravagante”); institucionaliza-se, deste modo, a desequiparação de direitos, legitimando-se tratamentos jurídicos diferenciados atribuídos ao homem e à mulher.

Com freqüência, pois, a atuação do Poder Judiciário continua reproduzindo, acriticamente, estereótipos e preconceitos sociais, inclusive de gênero, impedindo, assim, a efetivação da igualdade, calcada em princípios de solidariedade.

- ***Mulheres Presas***

Há alguns estudos específicos sobre a realidade prisional brasileira, em especial no que se refere ao exercício da sexualidade, e essa tem sido também freqüentemente explorada na imprensa em geral, onde são retratadas as precárias condições de garantias dos direitos básicos de detentos(as). A mulher presidiária vem recebendo, proporcionalmente, pouco destaque, já que representa cerca de 5% da população carcerária, de acordo com o censo penitenciário nacional de 1999.

De acordo com relatório da Anistia Internacional - Brasil “Aqui ninguém dorme sossegado” (1999, p. 45), tem-se que: “O encarceramento de mulheres acarreta um conjunto especial de conseqüências sociais, mas no Brasil nem a política nem a prática penal lida com tais fatores de forma coerente”. No mesmo sentido, estudiosa da área aponta<sup>42</sup>: “Este é um assunto pouco conhecido e quase nunca desvendado, talvez, por ser considerado de somenos importância, assim como o é qualquer tema relativo à questão de gênero, diante da cultura dominante na nossa sociedade. No entanto, trata-se de uma questão contundente, não só pela tensão que provoca, pela carga de emoção que lhe é inerente, mas também pelo alto grau de violação de direitos sempre presente”.

Essa situação de desinteresse da sociedade agrava ainda mais as condições da mulher presidiária, que vem tendo seus direitos desrespeitados, tais como: o da visita íntima e assistência adequada à saúde, conforme relatório da Anistia Internacional já citado (p.45/49).

---

<sup>42</sup> BIERRENBACH, Maria Ignês, “A mulher presa” in Textos Reunidos, Revista Ilanud, nº12, 1998, p. 71

Ainda segundo outra estudiosa<sup>43</sup>: “ o problema dos direitos da mulher caracteriza-se, hoje, por duas grandes contradições. Uma delas é a coexistência de normas internacionais e constitucionais, que afirmam categoricamente a igualdade de direitos entre o homem e a mulher e leis ordinárias e comportamentos sociais inspirados no velho preconceito da inferioridade feminina. A outra é a existência de leis ordinárias garantidoras dos direitos femininos, que, entretanto, permanecem sem eficácia, por conflitarem com os estereótipos das sociedades patriarcais onde vigem ”.

A visita íntima, embora seja um direito, não vem sendo permitida nos presídios femininos de São Paulo e, de acordo com o relatório da OAB, Perfil da Mulher Encarcerada, ed. OAB, 1998, sabe-se que: “Nos estabelecimentos prisionais do Estado de São Paulo não existe a visita íntima ou conjugal para as mulheres. A privação do exercício da sexualidade feminina enquanto ela está detida, gera alterações no seu comportamento e opção sexual, muitas optam pela bissexualidade e outras pelo celibato, ambas não são fruto de sua vontade, mas sim, das suas circunstâncias”.

Da mesma forma, verifica-se o desrespeito em relação aos direitos das detentas, no tocante à assistência à saúde. As Regras Mínimas da ONU, para o Tratamento dos Reclusos e Recomendações Pertinentes (adotadas pela Resolução 2858/71 e reiteradas pela Resolução 3218/74), no Capítulo relativo aos Serviços Médicos, abordam as questões específicas da mulher presa, nos seguintes termos:

“Nos estabelecimentos para mulheres devem existir instalações especiais para o tratamento das reclusas que estejam grávidas, das que acabam de dar a luz e das convalescentes. Tanto quanto possível, serão tomadas medidas para que o parto se verifique em um hospital civil. Se a criança nascer no estabelecimento, não se deverá valer constar este fato na sua certidão de nascimento”.

“Quando se permitir à mãe reclusa conservar o filho, deverão ser tomadas providências para a organização de um alojamento infantil (creche) com pessoal qualificado, onde ficarão as crianças quando não estiverem sendo atendidas pelas mães”.

No entanto, embora previstas, tais regras só foram devidamente adotadas nas Penitenciárias Femininas da Capital e Butantã, da cidade de São Paulo.

- ***Perfil da mulher encarcerada***

Diante da pouca preocupação em relação às presidiárias, como foi demonstrado acima, são poucas as disponibilidades de dados nacionais sobre as características das mulheres sob a guarda do Estado.

O relatório da Anistia Internacional informa que: “*as presas no Brasil são geralmente pobres e têm baixo nível de instrução. Mais da metade das detentas de Porto Alegre e 77% em São Paulo não tinham o primário completo. A maioria das mulheres encarceradas no Brasil tem responsabilidades de chefe de família, 65% das mulheres são*

---

<sup>43</sup> PIMENTEL, Silvia Pimentel, *Evolução dos Direitos da Mulher: norma, fato, valor*, São Paulo: ed. Revista dos tribunais, 1978, p. 3 e 4

*solteiras, a maioria com filhos e mais da metade era arrimo de família(...). As presas citam a separação dos filhos como a maior fonte individual e ansiedade e, na prisão, recebem menor número de visitas do que os presos masculinos”.*

Como ilustra o relatório da OAB, 1998 “O perfil da mulher encarcerada”, sabe-se que: *“antes da prisão, 75,61% das detentas trabalhavam e, apenas 17% dessas têm direito ao salário-benefício, isto se deve ao fato da maior parte trabalhar no mercado informal, o que, portanto, quando da prisão não lhe garante o direito previsto em lei”.*

O mesmo relatório informa que: *“a renda familiar de 54,88% das detentas não ultrapassa 4 salários mínimos, ou seja, uma renda indiscutivelmente baixa a plena manutenção de uma família, o que poderia indicar a criminalidade como uma das saídas para resolver o problema básico da sobrevivência do núcleo familiar (...)”.*

Outra característica importante das presidiárias é a idade. A maioria das detentas é jovem, pois, conforme o mencionado relatório da OAB, sabe-se que *“entre 18 e 30 anos correspondem a 56,9% e entre 30 e 40 anos 30,08%”.*

Posto isso, conclui-se que a questão da presidiária brasileira exige maior preocupação e cuidado das autoridades e da sociedade. Há o desrespeito e até violações de direitos, o que acarreta a exclusão da mulher presa. É necessário que os direitos da mulher presa sejam respeitados garantido as necessidades básicas previstas na legislação e possibilitando uma melhor reintegração na sociedade.

- **Mulheres Indígenas**

A situação da população indígena também merece ser mencionada, principalmente no tocante à mulher indígena.

O direito dos povos indígenas no Brasil é tratado basicamente em três textos legais. O primeiro é o Código Civil de 1916, que considera índios e índias como indivíduos relativamente incapazes, em razão do que têm os seus atos de vontade tutelados pelo Estado, por intermédio da Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

O segundo diploma legal é o Estatuto do Índio, Lei 6.001, de 1973, que disciplina as relações entre os índios e a sociedade envolvente, com ênfase para o exercício da tutela por parte da FUNAI. Esta lei está baseada na concepção de que os povos indígenas são culturalmente inferiores e estariam fadados a evoluir até serem assimilados pela sociedade envolvente, deixando de ser índios. Dessa forma, todos os seus direitos são considerados de natureza transitória, devendo existir enquanto a assimilação não se consuma.

A Constituição de 1988 - o terceiro diploma legal a reger a questão - veio alterar radicalmente as bases jurídicas do relacionamento entre índios e a sociedade nacional. A nova Carta, ao reconhecer aos povos indígenas o respeito à sua organização social, costumes, línguas e tradições, afastou a concepção assimilacionista, fazendo prevalecer o direito à diferença. Assim sendo, tornou-se imperioso reformar tanto o Código Civil quanto o Estatuto do Índio para adaptá-los aos novos ditames constitucionais.

No caso do Código Civil, isso foi alcançado no texto recentemente aprovado no Congresso Nacional, que elimina a menção à incapacidade civil dos indígenas, remetendo para a legislação específica a questão da fixação de eventuais critérios para o tratamento dos atos jurídicos por eles praticados. A fixação de tais critérios vem sendo discutida no Congresso Nacional.

Nesse contexto, o tema dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres indígenas não mereceu até agora maiores atenções. Porém, no último ano, com o fortalecimento do movimento de mulheres indígenas e o aparecimento de um conjunto de denúncias sobre a violação dos seus direitos, a questão começou a ser debatida e a integrar as pautas de discussão nas instâncias de formulação de políticas públicas. Foi o caso, por exemplo, da Conferência Mundial contra o Racismo, onde o documento oficial apresentado pela delegação brasileira em Durban, África do Sul, faz expressa menção à necessidade de proteção das mulheres indígenas, especialmente quando trata da presença de militares em terras indígenas. Ressalte-se também que coube a uma mulher indígena, Azelene Kaingang, a representação do movimento indígena no Comitê Preparatório da participação brasileira em Durban.

Quanto aos índios, a Constituição brasileira lhes assegura o ensino em suas línguas maternas. O Ministério da Educação tem apoiado diversas iniciativas para a formação qualificada de professores indígenas, tendo inclusive fixado parâmetros curriculares específicos para as escolas indígenas, visando uma educação bilíngüe. No estado do Mato Grosso, em 2001, foi aberto o primeiro curso de 3º grau para a formação de professores indígenas - o que está sendo chamado de primeiro projeto de universidade indígena. O estado do Amazonas está desenvolvendo iniciativa semelhante.

## **Ações Governamentais:**

- **Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs)**

Articulam, no âmbito do Ministério da Saúde, a prestação do serviço de saúde em geral para os povos indígenas em todo o país. A coordenação executiva desse serviço fica a cargo da Diretoria de Operações da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), que, por sua vez, atua por meio de convênios celebrados com órgãos públicos em nível estadual e municipal, além de organizações da sociedade civil e, muitas vezes, as próprias organizações indígenas. No entanto, não existe ainda, no âmbito dos Distritos, um tratamento minimamente uniforme dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres indígenas, o que, em parte, se explica pela recente formação do sistema distrital, mas também pela enorme complexidade de abordar este tema em razão da diversidade cultural existente.

No caso das mulheres indígenas, só a partir da metade dos anos 90 é que elas iniciam um processo de organização para a defesa dos seus direitos e interesses. Surgem então diversas organizações de mulheres indígenas, principalmente na Amazônia brasileira. Este processo teve o seu ápice neste ano de 2001, com a realização do Encontro de Mulheres Indígenas no Acre, que, dentre outras medidas, traçou um roteiro de reivindicações do movimento de mulheres, as quais incluem fortemente a questão dos direitos sexuais e reprodutivos.

Tem-se debatido muito nos últimos meses a questão das denúncias de que as índias estariam sendo alvo de abusos sexuais por parte de militares que prestam serviços em quartéis localizados em terras indígenas. As denúncias atingiram principalmente unidades militares sediadas nas terras do Povo Ianomami, em Roraima, e do Povo Tukano, na região do Alto e Médio Rio Negro, no estado do Amazonas.

Além da apuração específica dessas denúncias pelo Judiciário, está em discussão, no âmbito do governo brasileiro, a formulação de um "código de conduta" para disciplinar a presença de militares em terras indígenas, principalmente no que diz respeito aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres indígenas. Tal providência, inclusive, integrou os compromissos assumidos pelo governo brasileiro na Conferência Mundial contra o Racismo.

No caso dos povos indígenas, infelizmente, já começam a surgir confirmações de casos de AIDs nas comunidades. Por exemplo, recentemente, foi detectado o primeiro caso de AIDs entre o povo Xikrin do Cateté, cujas terras tradicionais estão localizadas no estado do Pará. Por conta desses registros, têm-se intensificado campanhas de prevenção e disseminação de informações sobre a doença, como a que foi realizada entre os índios Ticuna, no estado do Amazonas.

### *Artigo 3º*

*Os Estados-parte deverão tomar em todos os campos, incluindo os campos político, social, econômico e cultural, todas as medidas necessárias, incluindo legislação, para garantir o pleno desenvolvimento e promoção das mulheres, com o fim de lhes assegurar o exercício e gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais numa base de igualdade com os homens.*

#### **Medidas Legislativas**

O Brasil apresentou significativas modificações em sua legislação, no que se refere a igualdade entre homens e mulheres, a partir da década de 30, com o sufrágio universal de 1934 e, na década de 60, com o reconhecimento da capacidade civil plena das mulheres.

Nos anos 70, começam a organizar-se os primeiros grupos feministas do país, e o ano de 1975, declarado o Ano Internacional da Mulher pelas Nações Unidas, marca o aparecimento na cena política das novas demandas feministas.

Mas é partir de 1980 que se articulam as políticas governamentais de apoio e incremento à uma maior inserção social e política de mulheres, a partir das proposições do movimento de mulheres, especialmente através de Conselhos de Direitos da Condição Feminina. Entretanto, foi somente com a Constituição Federal de 1988 que a igualdade formal foi explicitamente referida nos termos “homens e mulheres são iguais perante a lei”, do artigo 5º, I. Até então toda a legislação tratava genericamente o princípio da igualdade: “todos são iguais perante a lei”.

Foi também a Constituição de 1988 que trouxe um novo paradigma para o Estado Democrático de Direito brasileiro, instituindo a diversidade como uma valor constitucional, a partir da “promoção do bem comum, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, no artigo 3º, IV e como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. Além da diversidade como valor, a nova Constituição assegura a igualdade substancial, ou seja, aquela que permite tratamento diferenciado em situações que assim o exigem, bem como a idéia de justiça distributiva, além da retributiva. Os incisos I e III do artigo 3º explicitamente afirmam que constituem objetivos fundamentais: “I. constituir uma sociedade livre, justa e solidária e III. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” Ainda dentre os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro estão a cidadania e a dignidade da pessoa humana, incisos II e III do artigo 1º da Constituição Federal de 1988.

Na década de 90, como efeito direto da necessidade de promover igualdade substancial, a Lei 9.100/95 instituiu a política de cota mínima de mulheres candidatas por partido.

Em 1995, surge a Lei 9099/95 que criou os Juizados Especiais Criminais visando facilitar o acesso à justiça em crimes de “menor potencial ofensivo”, aos quais é atribuída pena privativa de liberdade de até um ano. A lei objetiva acelerar o processo judicial simplificando seus atos. Entretanto, no caso da violência contra a mulher, a avaliação do movimento de mulheres é de que, apesar de evitar a prescrição de um alto número de casos nas delegacias, sem chegar no Poder Judiciário, a lei contribui para a banalização da violência contra a mulher, pois reduz conceitualmente sua importância e gravidade e trata de forma simplificada crimes dessa natureza.

Em 1996, foi sancionada parcialmente a Lei 9.263/96 que regulamenta o parágrafo 7º do artigo 226 da Carta de 1988, que trata do planejamento familiar como um direito. Essa lei significou importante avanço para a efetivação dos direitos reprodutivos.

Em 1996, a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado aprovou as emendas de plenário apresentadas pelas senadora Benedita da Silva ao Projeto de Lei Complementar nº41/91, que regulamentava o emprego doméstico. Entre os novos direitos a serem assegurados à categoria estão o seguro-desemprego, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e o Vale Transporte.

Em 1997, duas importantes leis no combate à violência contra a mulher foram sancionadas. A Lei 9455/97 que define os crimes de tortura, impondo o aumento de pena quando a tortura for praticada contra gestante. E a Lei 9520/97, dispondo sobre o exercício do direito de queixa pela mulher, que revoga dispositivo do Código de Processo Penal que condicionava o direito de queixa da mulher casada à autorização do marido, salvo quando a queixa era contra o próprio, ou se deste estivesse separada.

Recentemente, foi editada a Lei n.º 10.445, de 13 de maio de 2002, que alterou o parágrafo único do art. 69 da Lei n.º 9.099/95, acrescentando que, em casos de violência doméstica, o agressor poderá ser afastado do lar, como medida de cautela.

Por fim, quanto à legislação civil, na avaliação do movimento de mulheres, houve significativos avanços constitucionais em relação à promoção da igualdade entre os gêneros e infraconstitucionais com a edição do Novo Código Civil, que entrará em vigor a partir de 11 de janeiro de 2003, veiculando mudanças substanciais, tais como a instauração da igualdade absoluta dos cônjuges, com a supressão do “pátrio poder”, que passa a ser denominado por “poder familiar”, e a utilização do termo “ser humano” em substituição à palavra genérica “homem”. Assim, a partir da data acima mencionada, estarão expressamente revogados os dispositivos legais discriminatórios do Código Civil ainda em vigor.

## **Medidas Judiciais**

Apesar da existência de normas, internacionais e nacionais de direito humanos, que visem à igual promoção entre homens e mulheres, estas, por si só, não garantem a sua efetivação, devido ao pensamento jurídico dominante. É fundamental perceber como o

Poder Judiciário, que representa um órgão fundamental para as democracias modernas, tem compreendido a igualdade.

A relevância de uma decisão judicial é o seu duplo grau de legitimação, seja em relação ao dispositivo que irá utilizar, seja em relação à lei que cria junto ao fato em análise. O judiciário, assim, ao “explicar” as leis, constrói relações sociais.

Visando identificar a aplicação do princípio da igualdade foi realizada pesquisa jurisprudencial<sup>44</sup> junto ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e Tribunais Superiores. As decisões pesquisadas evidenciam que as demandas judiciais relacionam-se apenas a questões de igualdade formal. Isso pode significar que: a) por um lado o Judiciário não incorporou em suas decisões a igualdade substantiva e/ou b) que a igualdade substantiva ainda não é um valor (bem jurídico) percebido e, conseqüentemente, objeto de demanda jurídica que vise sua garantia e proteção - tanto por parte da comunidade, como dos agentes do Estado<sup>45</sup>.

Além disso, o Poder Judiciário ainda atua de forma a perpetuar a banalização da violência contra a mulher, elemento decisivo que coíbe o seu desenvolvimento.

Em junho de 1999, o STF – Supremo Tribunal Federal decidiu que, para o estupro se enquadrar como crime hediondo, é necessário que do fato resulte lesão corporal de natureza grave ou morte. A decisão conquistou seguidores favoráveis à aplicação da jurisprudência mais benéfica e hoje no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e em outros Estados, os crimes sexuais de atentado violento ao pudor e estupro estão sendo classificados entre qualificados (com morte ou agressão) e simples (“apenas” a violência sexual). Tal interpretação possibilita a flexibilização da aplicação do regime de pena para as pessoas condenadas pelas suas práticas, quando houver “apenas” a violência sexual ou dela não resultar lesão grave ou morte da vítima.

Sendo o estupro qualificado considerado hediondo e o simples não, o STF retira o caráter de hediondez do núcleo do tipo penal estupro, que é a violência sexual, deslocando-o para a agressão física e a morte. O problema é que ao invés de questionar a inconstitucionalidade da imposição de regime integralmente fechado para todos os crimes mencionados na lei de crimes hediondos, violando os princípios da individualização da pena e da igualdade de todos perante a lei, o STF só o fez para os casos de violência sexual, nos quais as vítimas, não por acaso e em sua grande maioria, são as mulheres.

---

<sup>44</sup> Pesquisa realizada pela Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero para analisar o “conceito” de igualdade utilizado nos Tribunais. Para tanto foram selecionadas decisões entre os anos de 1998 até 2000.

<sup>45</sup> Utilizando-se dos verbetes “igualdade”, “princípio da igualdade”, “isonomia” foram encontradas 150 decisões, sendo selecionadas 27 ementas por discutirem a “igualdade jurídica” evidenciando o pensamento do Judiciário. As demais versavam sobre questões processuais. As ementas, em geral, discutiam a igualdade formal, buscando: a) garantir alimentos provisionais aos cônjuges homens; b) estender aos homens benefícios previdenciários; e c) declarar a inconstitucionalidade da dependência presumida da mulher, bem como de seu foro privilegiado. Porém, nenhuma decisão encontrada versava sobre a igualdade substancial ou sobre situações desiguais de discriminação, tampouco havia uma definição de “igualdade”. Assim, efetivou-se nova pesquisa com os verbetes “discriminação”, “discriminação entre os sexos”, “discriminação entre homens e mulheres”, “discriminação sexual”, “equidade”, “equidade entre os sexos”, “isonomia entre os sexos”, “isonomia entre homens e mulheres” e “dignidade da mulher”. A pesquisa não encontrou nenhuma decisão sobre “discriminação entre homens e mulheres”, “sexual” e “equidade”. As 15 ementas selecionadas, versavam sobre a) exigências iguais em concursos públicos; b) inclusão do marido como dependente previdenciário; c) execução fiscal embargada pela mulher; d) obrigação de mulher prestar alimentos; e) não obrigação do marido prestar alimentos e f) que estendia ao apenado o benefício do artigo 117, III da Lei de Execução Penal – este dispositivo estabelece que somente se admitirá o recolhimento do beneficiário de regime aberto em residência particular quando se tratar de condenada com filho menor ou deficiente físico ou mental.

No entanto, esse posicionamento do Supremo Tribunal Federal foi modificado, por maioria de votos, no julgamento do Habeas Corpus n.º 81288, considerando também a forma simples de estupro como crime hediondo.

A nova decisão foi prolatada durante o julgamento de Habeas Corpus de um pai condenado por manter relações sexuais com as filhas menores de idade. A defesa pleiteou a redução da pena, o que lhe foi negado pelo Supremo. Num extenso voto, a Ministra Ellen Gracie Northfleet apresentou vários estudos para demonstrar serem “os danos psicológicos advindos do estupro mais contundentes e duradouros que os danos físicos”. Acrescentou ser preciso fazer uma “leitura sistêmica” da Lei dos Crimes Hediondos, comparando o estupro com os outros crimes listados: latrocínio; extorsão qualificada pela morte; extorsão mediante seqüestro; epidemia com resultado morte; envenenamento de água potável ou de substância alimentícia ou medicinal, qualificado pela morte; genocídio.

Saliente-se, por fim, que o Ministro Nelson Jobim (relator do acórdão do Habeas Corpus n.º 80479, que havia fixado a anterior interpretação do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto) mudou seu posicionamento. Afirmou que havia feito leitura isolada da lei e que não havia interpretado corretamente o significado da conjunção “e”.

## **Ações Governamentais**

Como efeito da mobilização do movimento de mulheres, foram criados os Conselhos de Direitos da Mulher, no âmbito municipal, estadual e federal. Tais Conselhos constituem órgãos propositivos e fiscalizadores das políticas públicas voltadas para as mulheres, do qual participam representantes de grupos e movimentos de mulheres. Os primeiros conselhos estaduais foram criados a partir das eleições para governadores em 1982, em São Paulo, Minas Gerais e hoje já existem em praticamente todos os estados da Federação.

Em 1985, quando das eleições para Presidência da República, foi proposto pelo movimento de mulheres a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. O CNDM foi então instituído pela Lei nº 7.353, de 1985, e tem como finalidade promover, em âmbito nacional, políticas que visem eliminar a discriminação contra a mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas, sociais e culturais do país.

A primeira gestão do CNDM, no período de 1985 a 1989, foi marcada pela presença no processo constituinte, que a partir das eleições gerais para o parlamento em 1986 deu início ao processo de elaboração de uma nova constituição nacional. Com o apoio do CNDM, o movimento de mulheres organizou-se em todo o país e elaborou, por meio de plenárias estaduais, uma Carta das Mulheres Brasileiras aos constituintes que continha um conjunto de propostas legislativas de combate à discriminação contra as mulheres.

Durante todo o processo constituinte, que culminou com a promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988, o CNDM coordenou o diálogo entre o movimento de mulheres e os parlamentares, por meio de audiências, manifestações etc.

Avalia-se que em torno de 80% das propostas apresentadas pelas mulheres foram incorporadas ao texto constitucional.

Nesse período, o CNDM também marcou sua presença por meio de campanhas de esclarecimento sobre os direitos das mulheres e de combate à discriminação, por meio de jornais, rádio e TV, além de publicações frutos de estudos e pesquisas sobre a condição feminina no Brasil. Cita-se como exemplo o livro “Quando a Vítima é Mulher”, que analisa as respostas judiciais à violência contra a mulher.

Na gestão iniciada em fevereiro de 1995, o CNDM acompanhou todo o processo de preparação e realização da IV Conferência Mundial da Mulher, e a implementação e seguimento das ações decorrentes das Conferências de Direitos Humanos, em 1993, e de População e Desenvolvimento, em 1994. Como decorrência, foi elaborado o documento “Estratégias da Igualdade”, entregue ao Presidente da República em março de 1997, que traduz para o âmbito das políticas e programas nacionais os compromissos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional. Dentre as ações desenvolvidas, pode-se destacar os Protocolos de Cooperação firmados pelo CNDM e o Ministério da Justiça, com o Ministério do Trabalho, para promoção da igualdade entre homens e mulheres no âmbito do trabalho, especialmente nos programas de qualificação profissional; com o Ministério da Educação, para combate à discriminação no acesso à escola e nos conteúdos dos livros didáticos; com o Ministério da Saúde, para implementação de ações de planejamento familiar e prevenção, diagnóstico e pronto tratamento do câncer do colo de útero e de mama e com o Ministério da Administração e Reforma do Estado, para estimular os mecanismos institucionais federais e estaduais para promoção da igualdade.

A partir de julho de 2000, o CNDM passou a contar com uma mínima estrutura funcional (Secretaria Executiva) diretamente subordinada à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça. Entretanto, para difundir e implementar ações que tragam efetivamente para o cotidiano das mulheres os direitos assegurados na legislação e atender aos compromissos internacionais assumidos pelo Governo brasileiro, foi criada pela Medida Provisória n.º 37, de 08 de maio de 2002, na estrutura do Ministério da Justiça, a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, para uma atuação mais efetiva junto aos demais órgãos do Governo federal, propondo e monitorando políticas públicas e governamentais, que promovam a equidade de gênero.

Ressalta-se, ainda, a experiência de dois Conselhos Estaduais, de São Paulo e Rio de Janeiro, que encaminharam a elaboração de uma “Convenção Estadual contra as Discriminações” que, a exemplo do sistema das Nações Unidas, propunha a adesão por parte das prefeituras municipais à Convenção estadual e ao combate à discriminação. São experiências localizadas em alguns Estados do Brasil, mas que têm um efeito de exemplaridade nas políticas de promoção dos direitos das mulheres.

Em 1998, o Executivo apresentou duas importantes propostas que têm reflexo na promoção das mulheres:

1. Emenda Constitucional n.º 20/98, que estabelece o Regime Geral da Previdência Social e, entre outros direitos, altera as condições de aposentadoria. A Emenda estabelece que

só poderão aposentar-se as pessoas que contribuírem para a Previdência Social durante 35 anos, no caso dos homens e 30 no caso das mulheres, devendo ter, no mínimo, 60 e 55 anos respectivamente, eliminando, gradativamente, o critério de tempo de serviço. Essas alterações tendem a repercutir em relação às mulheres rurais que, antes da Emenda, já podiam se aposentar com 55 anos de idade, desde que comprovassem um período mínimo de contribuição que variava entre 12 e 180 meses.

2. Importante e positiva medida foi a criação da Lei 9.713/98 que unificou os quadros masculino e feminino das polícias militares, equiparando as possibilidades de ascensão na carreira.

Como resultado de Protocolos assinados pelo Ministério da Justiça/Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e CNDM com diversos órgãos governamentais, destacam-se:

- Apoio ao ensino fundamental e pré-escola, nos municípios priorizados pelo Ministério da Educação e Cultura na suplementação alimentar efetuada com a distribuição de cestas de alimentos e merenda escolar;
- Inclusão entre as prioridades de seleção para os empreendimentos e financiamentos habitacionais do atendimento à mulher chefe de família por agentes executores;
- Dos 190 mil financiamentos concedidos pelo Programa Carta de Crédito do Ministério do Trabalho, no período de janeiro de 1996 a fevereiro de 1998, cerca de 65 mil foram para mulheres, constituindo um terço do total;
- O Ministério do Trabalho criou o Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER, com a perspectiva de Gênero. No segmento informal e no recém-formado, das operações financeiras contratadas junto aos Bancos do Brasil e do Nordeste e Caixa Econômica Federal, 46,4% foram efetivadas por mulheres em 1999, que resultaram na geração de 48% de novos empregos (dados do PROGER/MTE);
- Foi estabelecida como diretriz do PLANFOR - Plano Nacional de Formação do Trabalhador -, a priorização de políticas públicas de capacitação e qualificação profissional de acesso a emprego e renda, para mulheres em situação de desvantagem social e jovens em situação de risco. Em março de 1996, foram desencadeadas, pelo PLANFOR, ações articuladas junto às Secretarias de Trabalho e aos Conselhos de Mulheres em todas as esferas, visando ao desenvolvimento de projetos para ampliação e adequação da oferta de educação profissional à mulher trabalhadora. Houve um aumento da participação das mulheres no PLANFOR - de 41% em 1996, para 49% em 1999, ou seja, dos 8,3 milhões de pessoas qualificadas no período de 1995 a 1999, 48% são mulheres, correspondendo a cerca de 4 milhões, superando-se o índice da participação feminina na PEA;
- Uma parceria do Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil com o Ministério da Justiça estabeleceu o Programa de Combate à Discriminação no Trabalho e na Profissão, com o intuito de implementar uma política que promova a igualdade de

oportunidades e de tratamento no mercado de trabalho, conforme disposto pelas Convenções n.º 100, 111 e 159 da OIT, ratificadas pelo Brasil;

- Com a Secretaria de Assistência Social/ Ministério da Previdência e Assistência Social MPAS/SEAS foram desenvolvidas atividades para garantir a implementação de programas sociais, tendo como alvo ações voltadas às mulheres e à família, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil nas áreas urbanas e rural e os Núcleos de Apoio à Família. Benefícios como bolsas, renda mínima, trabalho sócio-educativo e geração de renda, são dados prioritariamente às mulheres, chefes de família;
- Com o MTE e a Fundação Roberto Marinho/Canal Futura estão sendo implementados programas de educação voltados à população feminina, visando acesso à qualificação profissional e mercado de trabalho, priorizando mulheres em situação de risco ou desvantagem social, adolescentes e jovens; e
- Com o MDA/INCRA estão sendo realizados cursos de capacitação para os técnicos daquela autarquia nas temáticas de gênero e agricultura familiar, no programa de formação para empreendedores sociais.

Outra iniciativa do Poder Executivo conquistada pelo movimento de mulheres foi a criação das delegacias para mulheres, a partir de 1985. O objetivo era garantir um tratamento mais especializado, bem como um ambiente mais sensível e acolhedor às vítimas de violência doméstica. Os resultados desta política pública, entretanto, são insuficientes, não só pelo aspecto quantitativo, mas também sob o ponto de vista da qualidade do atendimento. Ficou provado que o sexo biológico das policiais femininas em exercício nas DEAMs não garante sensibilidade e habilidade para tratamento das vítimas. Tais observações são ratificadas pelo relatório da Relatora Especial das Nações Unidas sobre violência contra mulher no Brasil, sra. Radhika Coomaraswamy, apresentado pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) à Comissão de Direitos Humanos da ONU, em 21/01/97.

## **Fatores e Dificuldades**

Embora existam muitas experiências positivas a serem relatadas, que envolvem a participação da sociedade e as políticas do Estado, ainda há um largo caminho a percorrer para o desenvolvimento e promoção das mulheres brasileiras.

De acordo com o Relatório sobre Desenvolvimento Humano da ONU, de 1999, percebe-se a gerência das condições sociais sobre a efetivação dos direitos humanos e liberdades individuais, ou, em outras palavras, o condicionamento destas em relação àquelas. As mulheres, segundo dados preliminares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, representam mais de 50% da população brasileira<sup>46</sup>. Isso significa que a pobreza implica maiores encargos às mulheres. Considerando, ainda, a relação de classe e

---

<sup>46</sup> Segundo dados do censo de 2000 existem 96,9 homens para cada 100 mulheres. Ou seja, o Brasil possui 2,7 milhões de mulheres a mais do que homens. Em 1991, para cada 100 mulheres havia 97,5 homens. A Região com menor proporção de homens é a Sudeste com 95,8 para cada 100 mulheres. A Região Norte é a que apresenta mais homens que mulheres: 102,4 homens para cada 100 mulheres.

raça é importante perceber a concentração da pobreza em mulheres negras ou afro-descendentes.

O relatório da ONU aponta que 26 milhões de brasileiros vivem à margem do desenvolvimento humano, sem as condições mínimas de saúde, educação e saneamento básico ou serviços essenciais. Além disso, o Brasil possui altos índices de concentração de riqueza (enquanto os 20% mais ricos acumulam bens e capital, 18% da população detém a miséria absoluta, numa diferença de 32 vezes entre os opostos).

Porém, esses não são dados absolutos e homogêneos. Em 1999, o Brasil foi classificado como um país de desenvolvimento humano mediano, ocupando a 79ª posição, entre 144 países. Segundo o IDH, todavia, quando os indicadores de desenvolvimento humano são desagregados por sexo e raça da população afro-descendente no Brasil, conforme a Federação de Associações de Órgãos de Assistência Social e Educação (FASE) em junho de 2000, evidencia-se o impacto da discriminação de gênero e raça, fazendo com que o IDH relativo à população negra do Brasil ocupe a 108ª. Ao pensar exclusivamente a população branca esse índice sobe para 49.ª posição, o que é um padrão de país rico.

A expectativa de vida que o IDH, desagregado por sexo e raça, revela para os segmentos da população são respectivamente: homem branco 69 anos; mulheres brancas 71 anos; homem negro 62 anos e mulher negra 66 anos. A média de expectativa de vida para o total de brancos é de 70 anos e para o total de negros é de 66,8 anos. Entre os índices de mortalidade de mulheres pode-se observar, segundo dados do DATA SUS/MS (1979-1996), julho de 1997, um aumento de 7%, com uma variação de 4,8% para 5,1% por mil de 1980 até 1990. O mesmo ocorre com as taxas masculinas, que passam de um valor de 6,9 para 7,7 por mil, representando um aumento de 11%. Nesse mesmo período, as taxas da população total apresentam 9% de aumento, com valores que mudam de 5,8 para 6,4 por mil. Dentre as causas externas, a participação dos homicídios se apresenta crescente no país, com aumento de 34%, porém, desde 1980, as mortes por acidente de trânsito se sobressaem como a mais importante causa dentre as consideradas como externas.

Ao analisar a causa morte<sup>47</sup> segundo a idade das mulheres brasileiras, deve ser ressaltado o aumento da importância relativa que vem ocorrendo com as “causas externas”. Essas apresentavam-se como o primeiro grande grupo entre os 10 e 29 anos na década de 80, passando, no período de 1980 a 1994, a ocupar a mesma posição no grupo de 30 a 34 anos e surgindo dentre as cinco primeiras causas até os 55 anos, entre os anos de 1980 e 1994.

Outra causa considerada externa é morte materna. As complicações da gravidez, ou seja, do parto até 42 dias de puerpério, em 1980 eram consideradas um dos cinco primeiros grandes capítulos de causa de morte das mulheres de 15 a 34 anos, aparecendo em 1994 só no grupo de 20 a 24 anos. Este fato leva a supor que houve uma melhora no atendimento das mulheres na idade reprodutiva antes e depois da implantação do Sistema Único de Saúde - SUS e de programas específicos de contracepção, atendimento ao pré-natal, parto e puerpério. Segundo os dados divulgados pelo Ministério da Saúde em 1980, o valor do

---

<sup>47</sup> Os dados sobre mortalidade feminina são extraídos do livro: *Morbimortalidade feminina no Brasil (1979-1995)*, organizado por Elza Berquó e Estela Maria da Cunha. Campinas, 2000.

coeficiente de mortes maternas era de 69 mortes em cada 100 mil nascidos vivos, passando a 51 em 1985, alcançando um valor de 45 em 1991 e mantendo-se na ordem de 50 por 100 mil nascidos vivos a partir de 1994. Os registros de morte específicos por aborto, tratados separadamente das causas obstétricas diretas, fazem com que ele se destaque como a segunda causa de morte de mulheres, porém com uma tendência de declínio entre 1980 a 1994 de 16%. Cabe ressaltar as doenças isquêmicas do coração, que tiveram significativo aumento no Brasil entre 1980 e 1987 e as hipertensivas que, igualmente, representam aumento significativo entre 1980 e 1994. O câncer de mama provocou e continua provocando o maior número de mortes nas mulheres brasileiras de 40 anos e mais, perdurando como a primeira neoplasia maligna, em ordem de importância. No país esta doença aumentou sua participação relativa em 12%. O câncer do colo do útero diminuiu em 11% seu peso proporcional no país e em todas as regiões, com variações de 10% (Sudeste) até 31% no Centro-Oeste. Observa-se apenas um aumento de 8% deste tipo de neoplasma, dentre todos eles, na região Sul. As mortes por AIDS revelam-se, ainda, muito elevadas. No entanto, de acordo com números oficiais, conclui-se pela queda no número de óbitos por AIDS. Em 1998, foram registrados 7.905 casos; em 1999, 6.763 casos; em 2000, 5189 casos; e, em 2001, segundo dados preliminares colhidos até 30 de junho de 2001, foram registrados 1043 casos de óbitos.

Isso se deve, dentre vários programas de combate à AIDS, à questão das patentes referentes a medicamentos para portadores de HIV/AIDS, que culminou com a vitória de uma proposta brasileira que garante aos países-membros da OMC a quebra de patentes e a produção de genéricos para a proteção da saúde pública. Maior aprofundamento será dado na análise do artigo referente à saúde da mulher, no qual a política de enfrentamento do HIV/AIDS será melhor exposta.

Os dados relativos à renda informam que o PIB per capita das mulheres negras é de 0,76 salário mínimo; homens negros: 1,36 salário mínimo; mulheres brancas: 1,88 salário mínimo; dos homens brancos: 4,74 salário mínimo. No tocante ao índice de escolaridade são respectivamente: 82% para homens brancos, 83% mulheres brancas, 76% para mulheres negras: 70%; para homens negros.

As mulheres brasileiras representam, ainda, 40,4% da população economicamente ativa, sendo que na Administração Pública Federal este percentual é de 43,8%, segundo os dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, de 1997. Estudos sobre a participação feminina no mercado de trabalho têm mencionado o expressivo aumento do número de mulheres entre a População Economicamente Ativa (PEA), de 20% em 1970 para 43% em 1997, um aumento médio de 12% ao ano. No entanto, a segregação ocupacional e os rendimentos inferiores aos dos homens, permanecem como obstáculos a serem superados. O emprego doméstico continua sendo a principal fonte de ocupação, estimativas para 2000 apontam, 19% da PEA feminina – algo em torno de cinco milhões de mulheres, das quais 56% são negras<sup>48</sup>, em resumo: as mulheres são maioria nos subempregos e no setor informal da economia, especialmente na categoria das empregadas domésticas.

---

<sup>48</sup> Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil: Balanço Nacional cinco anos após Pequim. Articulação de Mulheres Brasileiras – Brasília: AMB, 2000. Pg. 25 –26.

No setor formal as mulheres, de modo geral, recebem menos que os homens para um mesmo tipo de trabalho e o acesso a treinamento é mais difícil. Mesmo sendo preferidas no emprego parcial, em trabalhos com base no domicílio, tal preferência não pode ser considerada como benéfica às mulheres, pois não contam com proteção contra doenças relacionadas à automação.

Apesar de ter crescido o número de mulheres chefes de família, este fato não as favorece nesta condição. Ao contrário, é um dos fatores para o reconhecimento da *feminilização da pobreza*, principalmente pela omissão masculina nas responsabilidades paternas. A separação do casal geralmente significa para o homem o fim de qualquer obrigação com os filhos.

Além disso, ainda nas relações conjugais, é importante destacar os dados da ONU, do IDH de 1999, que afirmam que o Brasil deixa de aumentar em 10% o PIB em decorrência da violência contra a mulher.

Conforme os dados apresentados, referentes às desigualdades econômicas e sociais, o acesso à igualdade está muito marcado pela inter-seccionalidade entre as condições de classe, etnia, idade, escolaridade, enfim, pelas diferenças existentes entre as próprias mulheres. A vulnerabilidade às violações dos direitos humanos das mulheres atinge especialmente as mais pobres, criando distintos obstáculos que devem ser superados para a realização do proposto pela CEDAW.

Falta, portanto, a adoção de medidas que modifiquem leis, decisões judiciais ou práticas existentes que mantêm os padrões de discriminação contra as mulheres. Atitudes da sociedade e várias políticas institucionais em muito reiteram o preconceito existente no plano estrutural da sociedade brasileira.

## **Artigo 4º**

***1. A adoção pelos Estados Partes de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher não se considerará discriminação na forma definida nesta Convenção, e de nenhuma maneira implicará na manutenção de normas desiguais ou separadas. Essas medidas cessarão quando os objetivos de igualdade de oportunidades e tratamento houverem sido alcançados.***

***2. A adoção pelos Estados Partes, de medidas especiais, inclusive as contidas na presente Convenção, destinadas a proteger a maternidade não se considerará discriminatória.***

## **Medidas Legislativas**

### *Constituição Federal*

A Constituição da República Federativa do Brasil no seu artigo 3º, inciso IV, afirma constituir objetivo fundamental da República Federativa do Brasil “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

O artigo 5º proclama que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Explicita nos seus incisos que: I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; XLI – a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais; XLII – a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei. O § 2º do mesmo artigo estabelece que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

No artigo 6º, entre os direitos sociais (educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social e assistência aos desamparados) está incluída a proteção à maternidade e à infância.

O artigo 7º, ao definir os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, destaca, entre esses direitos: I – relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos; XVIII – licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias; XIX – licença paternidade, nos termos fixados em lei; XX – proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei; XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos

de idade em creches e pré-escolas; XXX – proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; XXXI – proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência.

O artigo 37, que define os princípios que regem a administração pública direta, indireta ou fundacional de todos os Poderes, afirma que estes obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: VIII – a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão.

O artigo 40, ao definir os critérios para aposentadoria, assegura que o servidor será aposentado voluntariamente: a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais; b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais; c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo; d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

O artigo 201 define que os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei à: I – proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; III – proteção à maternidade, especialmente à gestante.

O artigo 202 define que, no cálculo do benefício da aposentadoria, serão obedecidas as seguintes condições: I – aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal; II – após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei; III – após trinta anos, ao professor, e, após vinte e cinco, à professora, por efetivo exercício de função de magistério. O § 1º faculta a aposentadoria proporcional, após trinta anos de trabalho, ao homem, e, após vinte e cinco, à mulher.

O artigo 203 define que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

O artigo 208 afirma que: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade.”

O artigo 215 determina que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. O § 1º adiciona que o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o artigo 10, afirma que até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o art. 7º, I, da Constituição: II - fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa: b) da empregada gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto. O parágrafo 1º prevê que, até que a lei venha a disciplinar o disposto no art. 7º, XIX, da Constituição, o prazo da licença-paternidade a que se refere o inciso é de cinco dias.

Considerando estes preceitos, conclui-se que, em relação às Constituições anteriores, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é bastante avançada, reconhecendo direitos substantivos. Por um lado, assegura processos e relações democráticas e, por outro, acolhe as situações e os segmentos sociais que se encontram em uma situação estrutural ou conjuntural de vulnerabilidade.

É importante observar que a Constituição Federal de 1988 contempla dispositivos que vedam a discriminação em maior número do que dispositivos específicos de ação afirmativa. Entretanto, todos foram citados na medida em que as normas, ao proibirem a discriminação, indiretamente acabam por promover a igualdade. Quando vedam qualquer forma de discriminação.

No Brasil a discussão a respeito das ações afirmativas é bastante recente. É um debate que até agora não se instalou completamente na ciência do direito que ainda formula seu pensamento sobre a igualdade a partir da não discriminação<sup>49</sup>.

A Constituição Federal de 1988 consagrou, em dois dispositivos, normas concretas sobre as ações afirmativas: relativamente às mulheres e aos portadores de deficiência.

Com respeito às mulheres, temos no rol dos direitos sociais, a seguinte norma de ação afirmativa:

*Art. 7.º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:*

*XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;*

Como é possível observar, a discussão das ações afirmativas também nasce no Brasil relacionada ao mercado de trabalho, no qual é possível constatar gritantes discriminações em relação às mulheres<sup>50</sup> seja quanto à admissão, à diferença de salários para mesmas funções, à ocupação de cargos de gerência, etc.

<sup>49</sup> Ver a respeito das ações afirmativas o trabalho de Mônica de Melo ob. cit.

<sup>50</sup> Conforme pode ser constatado em vários pontos desse relatório, mas em especial nos comentários ao artigo 11.

A fim de regulamentar o inciso XX, do art. 7º da CF/88, foi aprovada a Lei 9.799/99, que inseriu na Consolidação das Leis do Trabalho regras sobre o acesso da mulher ao mercado de trabalho, mas que basicamente contempla, de forma expressa, apenas a possibilidade genérica da adoção de medidas afirmativas de promoção do mercado de trabalho da mulher. Há projetos de lei tramitando no Congresso Nacional que prevêem medidas específicas de ação afirmativa com o objetivo de promover a participação da mulher no mercado de trabalho. O projeto de lei 2.417/89<sup>51</sup> dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais às pessoas jurídicas, objetivando incentivar a contratação de mão-de-obra feminina e o investimento na sua qualificação. De acordo com esse projeto, as pessoas jurídicas que contarem com mais de cinquenta empregados poderão abater de seu lucro operacional, para fins de Imposto de Renda, até 30% (trinta por cento) do montante de salários pagos, no ano-base, a empregados do sexo feminino, sempre que, comprovadamente, apliquem, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do valor abatido em treinamento e qualificação dessa mão-de-obra.

O projeto estabelece, portanto, mecanismo claro de ação afirmativa, na medida em que concede um benefício àquelas empresas que contratarem mais mulheres: não obriga, porém incentiva, a adoção da ação afirmativa, de acordo com o disposto na Constituição, no sentido de que a lei deverá prever incentivos para a proteção do mercado de trabalho da mulher. Ao mesmo tempo, mostra-se preocupado com a educação, qualificação e treinamento dessa mão-de-obra, ao determinar que parte da importância abatida no Imposto de Renda tenha essa destinação.

Há também, em trâmite, o Projeto de Lei n.º 382/91, que dispõe sobre o acesso da mulher ao mercado de trabalho, garantindo igualdade de oportunidade entre os gêneros, ao proibir discriminação de sexo, idade, cor, situação familiar e estado de gravidez, a revista íntima nas empregadas ou funcionárias, e concede benefício fixo à empresa que incentivar a mão-de-obra feminina, conforme o disposto no art. 7.º, inciso XX, da Constituição Federal.

Outro mecanismo de ação afirmativa que, embora não esteja previsto em norma constitucional expressa, acata o disposto na CEDAW, vem produzindo resultados concretos: trata-se do estabelecimento de cotas para candidaturas femininas no sistema eleitoral proporcional, previsto na lei 9.504/97.

A justificativa do projeto de lei que resultou na aprovação das medidas de ação afirmativa para as mulheres na política, fez referência expressa aos instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil, ressaltando que “estabelecer mecanismos para a participação igualitária da mulher, bem como sua representação equitativa em todos os níveis do processo político e da vida pública em cada comunidade e sociedade...” é uma das recomendações do Plano de Ação da Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento (Cairo/94). Essa recomendação reitera ainda compromissos firmados pelos países quando da ratificação da Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, bem como de outras conferências sobre temas sociais da década de 90. A Constituição brasileira dá proeminência à promoção da igualdade entre homens e mulheres. Não obstante, essa igualdade legal ainda não se concretizou em todas as camadas da sociedade. Segundo dados da ONU, a manter-se o ritmo atual de

---

<sup>51</sup> Projeto de lei apresentado pela Deputada Rita Camata.

crescimento de 1 a 2% da mulher em cargos de direção, o mundo só terá paridade de representação entre os gêneros daqui a 400 anos”.

Por fim, cabe ressaltar que outro mecanismo de ação afirmativa igualmente previsto pela Constituição Federal de 1988, que consiste na reserva de percentual de cargos e empregos públicos para pessoas portadoras de deficiência, embora não voltado diretamente para as mulheres, sem dúvida também as beneficia.

No âmbito federal, a Lei 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, disciplinou e regulamentou o art. 37, VIII da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer:

*“Art. 5º São requisitos básicos para investidura em cargo público:*

*I - a nacionalidade brasileira;*

*II - o gozo dos direitos políticos;*

*III - a quitação com as obrigações militares e eleitorais;*

*IV - o nível de escolaridade exigido para o exercício do cargo;*

*V - a idade mínima de dezoito anos;*

*VI - aptidão física e mental.*

*§ 1º As atribuições do cargo podem justificar a exigência de outros requisitos estabelecidos em lei.*

*§ 2º Às pessoas portadoras de deficiência é assegurado o direito de se inscrever em concurso público para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que são portadoras; para tais pessoas serão reservadas até 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas no concurso. (grifo nosso)*

Desse modo, qualquer concurso público que se destine a preenchimento de vagas no serviço público federal deverá conter em seu edital previsão de vagas reservadas para portadores de deficiência. Vale observar que o artigo fala em até 20% (vinte por cento) das vagas, o que na prática possibilita uma reserva menor, além de determinar que as atribuições a serem desempenhadas sejam compatíveis com a deficiência apresentada.

A interpretação do dispositivo tem gerado controvérsias jurisprudenciais. É interessante ressaltar a decisão proferida no RMS nº 3.113-6/DF 6ª T., j. 06/12/94, cujo relator foi o Ministro Pedro Aciole<sup>52</sup>, na qual ficou consignada na ementa oficial do acórdão que “*Sendo o art. 37, VIII, da CF, norma de eficácia contida, surgiu o art. 5º, § 2º, do novel Estatuto dos Servidores Públicos Federais, a toda evidência, para regulamentar o citado dispositivo constitucional, a fim de lhe proporcionar a plenitude eficaz. Verifica-se, com toda a facilidade, que o dispositivo da lei ordinária definiu os contornos do comando constitucional, assegurando o direito aos portadores de deficiência de se inscreverem em concurso público, ditando que os cargos providos tenham atribuições compatíveis com a deficiência de que são portadores e, finalmente, estabelecendo um*

<sup>52</sup> - Acórdão publicado na RT/716-286 de junho de 1995.

*percentual máximo de vagas a serem a eles reservadas. Dentro desses parâmetros, fica o administrador com plena liberdade para regular o acesso dos deficientes aprovados no concurso para provimento de cargos públicos, não cabendo prevalecer diante da garantia constitucional, o alijamento do deficiente por não ter logrado classificação, muito menos por recusar o decisum afrontado que não tenha a norma constitucional sido regulamentada pelo dispositivo da lei ordinária, tão só, por considerar não ter ela definido critérios suficientes. Recurso provido com a concessão da segurança, a fim de que seja oferecida à recorrente vaga, dentro do percentual que for fixado para os deficientes, obedecida, entre os deficientes aprovados, a ordem de classificação, se for o caso”.*

Outro acórdão, cuja ementa é útil mencionar, também da lavra do Superior Tribunal de Justiça, entendeu que:

EMENTA: Constitucional e administrativo. Concurso para servidor público. Regra geral. Deficiente físico. Reserva de vagas. Critérios determinantes. I. a aprovação em concurso e condição geral para a investidura em cargo ou emprego público (CF, art. 37, II), mesmo os deficientes físicos para os quais a lei deve estabelecer condições e critérios que permitam o normal desempenho do exercício das funções do cargo ou emprego - CF, art. 37, VIII. II. no caso, o impetrante deixou de provar que a deficiência de que é portador permite-lhe exercer normalmente as funções do cargo de auditor fiscal. Segurança denegada que se mantém. Origem: STJ., Quinta Turma decisão: 04-09-1995 fonte: DJ data: 25/09/1995 pg: 31120 Relator: Ministro Jesus Costa Lima. Decisão: por unanimidade, negar provimento ao recurso.

Neste acórdão observa-se que o portador de deficiência deverá comprovar que ela não interfere no exercício do cargo público, de conformidade com o que prescreve a lei 8.112/90, ao determinar que as atribuições a serem exercidas têm que se compatibilizar com a deficiência portada pelo candidato.

A Lei 8.213/91 estabelece para a iniciativa privada a obrigatoriedade de preenchimento de vagas por um percentual de pessoas portadoras de deficiência, que varia de 2 a 5%, conforme o número de empregados da empresa. Tal dispositivo também acaba por beneficiar as mulheres portadoras de deficiência, embora a lei não tenha sido a elas diretamente dirigida.

### **Legislação Federal – Ações Afirmativas**

A seguir serão apontadas leis federais que contemplam ações afirmativas destinadas à mulher:

**1) Lei n.º 7.353, de 29/08/85** - Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM, órgão colegiado, de caráter deliberativo, com a finalidade de promover em âmbito nacional,

políticas públicas voltadas para a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, assegurando-lhes condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e sócio-culturais do país. O CNDM e sua Secretaria Executiva estão vinculados à Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Ministério da Justiça;

**2) Lei nº 7.437, de 20/12/85** - Inclui, entre as contravenções penais, a prática de atos resultantes de preconceito de raça, de cor, de sexo ou de estado civil, dando nova redação à Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951 - Lei Afonso Arinos;

**3) Lei nº 7.668, de 22/08/88** - Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares - FCP e dá outras providências;

**4) Lei nº 7.716, de 05/01/89** - Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor;

**5) Lei nº 8.081, de 21/09/90** - Estabelece os crimes e as penas aplicáveis aos atos discriminatórios ou de preconceitos de raça, cor, religião, etnia ou procedência nacional, praticado pelos meios de comunicação ou por publicação de qualquer natureza;

**6) Lei nº 9.029, de 13/04/95** - Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais, ou de permanência da Relação Jurídica de Trabalho;

**7) Lei nº 9.100 de 02/10/95** - Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 03 outubro de 1996 e dá outras providências. O § 3º do art. 11 estabelece cota mínima de 20% das vagas de cada partido ou coligação para a candidatura de mulheres;

**8) Lei nº 9.504 de 30/09/97** - Estabelece normas para as eleições. Em suas disposições gerais determina que:

*Nas Disposições Gerais - Do registro de candidatos*

*Art. 10 - § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.*

*Art. 16. Até quarenta e cinco dias antes da data das eleições, os Tribunais Regionais Eleitorais enviarão ao Tribunal Superior Eleitoral, para fins de centralização e divulgação de dados, a relação dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais, da qual constará obrigatoriamente a referência ao sexo e ao cargo a que concorrem.*

*Nas Disposições Transitórias: Art. 80. Nas eleições a serem realizadas no ano de 1998, cada partido ou coligação deverá reservar, para candidatos de cada sexo, no mínimo, vinte e cinco por cento e, no máximo, setenta e cinco por cento do número de candidaturas que puder.;*

**9) Lei nº 9.799 de 26/05/99** - Insere na Consolidação das Leis do Trabalho, regras sobre o acesso da mulher ao mercado de trabalho e dá outras providências;

**10) Lei nº 10.048 de 08/11/00** - Dá prioridade de atendimento a clientela que especifica, e dá outras providências (regulamentando os artigos 227 e 230 da nova Constituição Federal), garantindo tratamento especial aos portadores de deficiências, aos idosos às gestantes, aos lactantes e às pessoas portadoras de crianças de colo em repartições públicas e empresas concessionárias de serviços públicos logradouros e banheiros públicos e transportes coletivos, estabelecendo penalidades aos infratores; e

**11) Lei nº 10.244 de 28/06/01** - Revoga o art. 376 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT para permitir a realização de horas-extras por mulheres.

### **Legislação Federal – Proteção à Maternidade**

Merece, também, especial destaque a legislação federal que visa a proteger, especificamente, a maternidade:

**1) Consolidação das Leis do Trabalho – Decreto-Lei n 5452/43** estabelece em seu Capítulo III, referente à proteção do trabalho da mulher, mais precisamente em sua seção V, alguns dispositivos (arts. 391 a 400) destinados à proteção à maternidade;

**2) Lei nº 7.644, de 18/12/87** - Dispõe sobre a regulamentação da atividade de mãe social e dá outras providências;

**3) Lei nº 8.212, de 24/07/91** - Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências. Assegura, entre outros direitos das beneficiárias da Previdência Social, o pagamento do salário-maternidade;

**4) Lei nº 8.861, de 25/03/94** - Dá nova redação aos arts. 387 e 392 da CLT, altera os arts. 12 e 25 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e os arts. 39, 71, 73 e 106 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, todos pertinentes à licença-maternidade. Garante a licença-gestante às trabalhadoras urbanas, rurais e domésticas e o salário-maternidade às pequenas produtoras rurais e às trabalhadoras avulsas. Foi aprovada depois de ampla mobilização da categoria. A regulamentação da licença-gestante limitou-se à previdência social;

**5) Lei nº 8.978, de 09/01/95** - Dispõe sobre a construção de creches e estabelecimentos de pré-escolas. Os conjuntos residenciais financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação deverão, prioritariamente, contemplar a construção de creches e pré-escolas;

**6) Lei nº 9.029, de 13/04/95** - Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da Relação Jurídica de Trabalho. A proibição inclui “exigência de teste, exame, perícia, laudo, atestado, declaração ou qualquer outro procedimento relativo à esterilização ou estado de gravidez; indução ou instigamento à esterilização, controle de maternidade, etc., e determina penas”;

**7) Lei nº 9.263, de 02/01/96** – Regulamenta o planejamento familiar, estabelece penalidades e dá outras providências. Entre as ações básicas a serem garantidas pelo

Sistema Único de Saúde, destacam-se a assistência à concepção, e o atendimento pré-natal, a assistência ao parto, ao puerpério e ao neonato;

**8) Lei nº 9.318, de 06/12/96** - Altera a alínea “h” do inciso II do artigo 61 do Código Penal. A lei inclui, dentre as circunstâncias que agravam a pena, os crimes cometidos contra a mulher grávida;

**9) Lei nº 9.394, de 20/12/96** - Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Dispõe sobre Educação Infantil por meio de creches ou entidades equivalentes para crianças de até 3 anos de idade e pré-escolas para as crianças de quatro a seis anos de idade; e

**10) Lei nº 9.601, de 21/01/98** - Dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado. Estabelece o contrato temporário, fixando-o no período mínimo três meses, sendo prorrogável por dois anos.

A legislação federal amplia direitos constitucionais básicos, ao regulamentar determinadas práticas discriminatórias cometidas contra as mulheres e negros/as, prevendo punições correspondentes. Paralelamente, verifica-se um crescente nível de sensibilização dos Poderes constituídos para o enfrentamento dessas questões, mediante a criação de instâncias para o seu respectivo acompanhamento na estrutura institucional e política do Governo.

A Constituição e a legislação infraconstitucional acolhem a maternidade, reconhecendo-a enquanto uma função que merece proteção social, e regulamenta os direitos das mulheres gestantes em termos trabalhistas e previdenciários. No entanto, deve-se registrar a prevalência de uma perspectiva restrita de maternidade, embasada em termos de reprodução biológica, em detrimento de uma ótica ampliada, de reprodução social, que contemple o apoio à socialização das crianças e adolescentes. Na atualidade, existe a possibilidade de comprometimento de direitos, no que se refere à proteção à maternidade no âmbito trabalhista e previdenciário, tendo em vista o cenário maior de expectativa de perda/restrição de direitos em decorrência dos efeitos perversos da globalização.

## **Constituições Estaduais**

No que concerne às medidas especiais para acelerar a igualdade entre homens e mulheres, as Constituições Estaduais adotaram algumas disposições da Carta Magna e criam outras novas.

Ao estabelecer direitos aos servidores públicos, vinte Constituições<sup>53</sup> além da Lei Orgânica do Distrito Federal reiteram os termos dos artigos 7.º ou 39 da Constituição Federal, referente à proteção ao mercado de trabalho da mulher mediante incentivos específicos.

---

<sup>53</sup> Alagoas, Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

Quanto à aceleração da igualdade entre homens e mulheres, destaca-se o disposto no artigo 275 da Constituição do Ceará que revela o reconhecimento de ações especiais voltadas para a mulher: *O Estado tomará as medidas que visem a assegurar o pleno desenvolvimento e progresso da mulher, com o objetivo de garantir-lhe o exercício e o gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais, em igualdade com o homem.* A Constituição do Estado do Mato Grosso contém disposição no mesmo sentido.

Para a efetivação desse objetivo, as Constituições dos Estados do Ceará, Pará e Paraná e, ainda, a Lei Orgânica do Distrito Federal, criam Conselhos Estaduais da Mulher. Exemplo das atribuições previstas para esses Conselhos encontra-se o artigo 219 da Constituição do Paraná: *O Conselho Estadual da Condição Feminina é órgão governamental de assessoramento, instituído por lei, com o objetivo de promover e zelar pelos direitos da mulher, propondo estudos, projetos, programas e iniciativas que visem a eliminar a discriminação contra a mulher em todos os aspectos, em integração com os demais órgãos do Governo.*

Algumas Constituições Estaduais, como a do Pará, estabelecem medidas especiais ao determinar *ser dever do Estado: no cumprimento das funções essenciais à justiça, criar um centro de atendimento para assistência, apoio e orientação jurídica à mulher, no que tange às suas questões específicas.*

A Constituição do Estado do Ceará adota medida específica, em consonância com o artigo 4.º da CEDAW: a implantação, dentro da estrutura organizacional da Secretaria de Educação do Estado, do setor *Mulher e Educação*, destinado a tomar, juntamente com o Conselho Cearense dos Direitos da Mulher, medidas apropriadas para garantir a igualdade de direitos da mulher, tais como *redução de taxas de evasão e organização de programas para continuação dos estudos das jovens mulheres que os tenham abandonado prematuramente; adoção de outras medidas com vistas a reduzir, com a maior brevidade, a diferença de conhecimentos entre o homem e a mulher no Estado do Ceará.*

Além disso, com exceção de Roraima, todas as Constituições Estaduais e do Distrito Federal prevêm às suas servidoras públicas o direito de aposentar com menor idade que os servidores, medida necessária enquanto perdurarem à mulher maiores atribuições referentes ao espaço doméstico.

A maternidade, de que trata o item 2 do artigo 4º da CEDAW, é disciplinada nas Constituições Estaduais em capítulos diversos. Elevado destaque é dado pelas Constituições do Estado de Minas Gerais e da Paraíba, que definem a assistência à maternidade como objetivo prioritário do Estado. Já os Estados do Ceará, do Rio Grande do Norte e de Roraima elevam a proteção à maternidade ao *status* de um direito social.

A maioria das Constituições Estaduais estabelecem que a assistência social ou outras espécies de atendimento devem proteger a maternidade, sendo que algumas prevêm expressamente ser essa proteção um dever do Estado.

A importância atribuída ao tema revela-se também nas disposições específicas sobre a destinação de recursos à assistência à maternidade para os Estados do Amapá, Espírito Santo, Maranhão, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Sergipe e Tocantins.

Na área da saúde, as atribuições referentes à maternidade são previstas de maneira diferente nas Constituições Estaduais. Na da Bahia, assegura-se a assistência do direito à

gestação, ao parto e ao aleitamento, assim como na de Pernambuco, na de Rondônia, na do Tocantins e na do Amazonas. A de Roraima refere-se apenas ao aleitamento materno e a de Sergipe de maneira genérica à assistência materno-infantil. Por fim, a Lei Orgânica do Distrito Federal e as Constituições de Goiás, Rio de Janeiro, São Paulo e Tocantins referem-se ao atendimento integral à saúde da mulher. A título de exemplo, transcreve-se, a seguir, o disposto na Constituição de Tocantins:

*Art. 152- Ao Sistema Único de Saúde, compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:*

*XIV- atendimento integral à saúde da mulher, em todas as fases de sua vida, inclusive, assistência pré natal e pós parto, prevenção do câncer de mama e do colo do útero, através de programas governamentais desenvolvidos, implementados e controlados com a participação de entidades representativas de mulheres.*

Vale ressaltar que as Constituições dos Estados da Bahia, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Sergipe e Tocantins asseguram direitos semelhantes às mães adotivas, sendo que a de Goiás menciona também a licença paternidade e a do Rio de Janeiro refere-se aos adotantes.

Ainda sobre a servidora pública gestante, a Constituição do Estado da Bahia garante a mudança de função quando houver recomendação clínica, sem prejuízo de seus vencimentos e demais vantagens do cargo. Disposições análogas têm as Cartas do Amapá, Distrito Federal e São Paulo.

A fase de aleitamento é enfatizada por artigos como o 95 inciso XII da Constituição do Estado de Goiás, que prevê intervalo para amamentação de trinta minutos a cada três horas ininterruptas de trabalho, e ainda na Constituição do Estado da Paraíba, que prevê à nutriz a faculdade de redução de um quarto na jornada de trabalho diária.

Com relação às presidiárias a maioria das constituições prevêem que lhes serão asseguradas condições para que permaneçam com seus filhos durante o período de amamentação, além de outras previsões legais contidas no art. 3.º da CEDAW.

Por fim, é interessante assinalar que os Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Amazonas mencionam a acessibilidade de logradouros para gestantes.

Considerando as disposições acima mencionadas, é de se concluir que as Constituições Estaduais atribuem considerável relevância à proteção da maternidade, ao estabelecer diversos dispositivos que alcançam, desde o direito à locomoção até a previsão de creches em penitenciárias. Tratam também de temas como o atendimento pré-natal, o aleitamento, as relações de emprego, a saúde e a assistência social.

Não obstante a relevância de tais medidas, a implementação das previsões constitucionais sobre maternidade devem ser analisadas conjuntamente com outras disposições da CEDAW e dos textos legais estaduais. Há que se refletir sobre o próprio conceito de maternidade utilizado nas leis estaduais, que via de regra priorizam o papel de mãe, de procriadora, em detrimento de uma abordagem integral da mulher.

Exemplo disso encontra-se no artigo 256 da Constituição do Estado do Maranhão, que dá ênfase à mortalidade infantil, mas sequer menciona a mortalidade materna: *Os*

*órgãos públicos aplicarão percentual dos recursos públicos, destinados à saúde, na assistência materno-infantil, de forma a assegurar meios e condições de combate eficaz à mortalidade infantil.*

Afortunadamente, verificam-se também alguns relevantes avanços, como, por exemplo, a ampliação do conceito de maternidade – que supera a limitação da reprodução biológica – ao se estenderem às mães adotivas os direitos atribuídos às mães naturais.

Alguns textos legais consagram conceitos de maternidade baseados no reconhecimento da autonomia da mulher, como a Constituição do Estado do Amazonas no seu art. 186 – *Será garantida à mulher livre opção pela maternidade, compreendendo-se como tal a assistência ao pré-natal, parto e pós-parto, a garantia do direito de evitar e, nos casos previstos em lei, interromper a gravidez sem prejuízo para a sua saúde.*

Cabe ressaltar, ainda, a existência de formulações mais avançadas, como se verifica na Constituição do Estado de Goiás, que remetem a um conceito de maternidade baseado na igualdade entre os gêneros, bem como na autonomia das mulheres. Estabelece expressamente que *o Estado e os Municípios prestarão assistência social e psicológica a quem delas necessitar, com o objetivo de promover a integração ao mercado de trabalho, reconhecendo a maternidade e a paternidade como relevantes funções sociais, assegurando aos pais os meios necessários à educação, assistência em creches e pré-escolas, saúde, alimentação e segurança de seus filhos.*

Conclui-se, pois, que as Constituições Estaduais, em seu conjunto, expressam elevada atenção à proteção da maternidade, em consonância com o disposto no artigo 4 – 2 da CEDAW. Evidenciam, porém, a necessidade de aprofundamento da igualdade entre homens e mulheres, de maneira a garantir a autonomia das decisões da mulher e o reconhecimento da função social da maternidade.

### **Legislação Estadual – Ações Afirmativas**

Encontra-se também, no âmbito estadual, legislação que consagra ações afirmativas destinadas às mulheres:

- 1) Distrito Federal – **Lei nº 49/99** - Cria os Departamentos de Atendimento à Mulher Vítima de Violência e Maus-tratos em todas as Delegacias de Polícia do DF;
- 2) Distrito Federal – **Lei nº 2.310/99** - Cria o Programa de Capacitação para Policiais Civis e Militares que leve em conta a especificidade da Violência contra a Mulher;
- 3) Distrito Federal – **Lei nº 2.701/01** - Cria na estrutura das Delegacias Circunscricionais do Distrito Federal o Serviço de Atendimento à Mulher para mulheres vítimas de violência e maus-tratos;
- 4) Espírito Santo - **Lei nº 5.601/98** - Cria o Centro Estadual de Apoio à Mulher;
- 5) Pernambuco – **Lei nº 11.667/99** - Dispõe sobre a integração da perspectiva de gênero nos programas de desenvolvimento social a nível urbano e rural, para promover a

participação ativa das mulheres e otimizar a integração de gênero nos projetos de desenvolvimento social;

6) Rio Grande do Sul – **Lei n.º 11.303/99** - Determina cotas mínimas e máximas (30% e 70%) de homens e mulheres no provimento dos cargos de órgãos de colegiado da administração estadual;

7) Rio Grande do Sul – **Lei n.º 11.574/01** - Dispõe sobre a reserva de recursos públicos destinados à habitação, em benefício da mulher, sustentáculo de família e dá outras providências; e

8) São Paulo – **Lei n.º 10.872/01** – Estabelece medidas assecuratórias da igualdade feminina, vedando a discriminação em virtude do sexo e dá providências correlatas.

### **Legislação Estadual - Proteção à Maternidade**

No que se refere à maternidade, merecem ainda destaque as seguintes leis estaduais:

1) Distrito Federal – **Lei n.º 331/92** – Dispõe sobre a proibição da exigência de quaisquer testes para diagnosticar gravidez bem como atestado comprovando esterilização ou ligadura de trompas, e dá outras providências;

2) Roraima – **Lei n.º 89/95** – Institui Programa de Alimentação Complementar a Gestantes, Nutrízes e Crianças Carentes, e dá outras providências; e

3) Mato Grosso – **Lei n.º 6.819/96** – Dispõe sobre a construção de creches e unidades sanitárias em conjuntos habitacionais construídos pelo Estado ou mediante convênio.

Observa-se que algumas leis de âmbito estadual qualificam e ampliam direitos previstos na legislação federal. Ao reafirmar direitos, instâncias e processos que visem a garantir os direitos das mulheres e a igualdade de gênero, adquirem grande importância, até por propiciarem o debate e a participação da população local junto às Assembleias Legislativas.

### **Medidas Judiciais**

Levantamento realizado de 1995 a 2000 mostra que a coibição do crime de discriminação racial ainda é amplamente ignorada pela polícia e pela Justiça brasileira. A pesquisa realizada por Christiano Jorge Santos<sup>54</sup>, promotor e professor da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo, aponta que, nesse período, foram registrados 1.050 boletins de ocorrência em 22 estados brasileiros, que, por sua vez, resultaram em 651 inquéritos, dos quais apenas 394 viraram processos judiciais. Não houve nenhuma condenação.

---

<sup>54</sup> *Crimes de Preconceito e de Discriminação: Análise Jurídico-Penal da Lei n.º 7.716/89 e Aspectos Correlatos*, 1.ª edição, São Paulo: Ed. Max Limonad, 2001.

Em abril de 1999, o Judiciário brasileiro reafirmou os direitos das mulheres, concedendo liminar à medida cautelar contra a Portaria do Ministério da Previdência Social, emitida em fins de 1998, reduzindo o salário maternidade. A mencionada portaria incluiu o salário maternidade no teto de benefícios a ser pago pela Previdência, na época R\$ 1.200,00, equivalente a 10 salários mínimos.

Vários parlamentares reagiram apresentando projetos que pediam a suspensão dessa portaria. Ao mesmo tempo, o Partido Socialista Brasileiro entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) no Supremo Tribunal Federal (STF), que obteve parecer favorável. Dessa forma, o STF reafirmou a conquista constitucional do direito à “licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias”, embora não ainda em caráter definitivo. Para tal desfecho em muito contribuiu a mobilização e campanha realizadas pelos movimentos de mulheres, e grupos de mulheres de determinadas categorias profissionais, centrais sindicais, bem como filiadas a partidos políticos.

### **Ações Governamentais**

O Ministério do Desenvolvimento Agrário estabeleceu um programa de cotas que destina, inicialmente, 30% de todos os recursos para as mulheres assentadas e que tenham unidades de agricultura familiar. Essa distribuição de recursos engloba linhas de financiamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, do Banco da Terra, bem como o fornecimento de capacitação e assistência técnica. As mulheres passam a ter direito a 30% dos R\$ 4,2 bilhões (R\$ 1,2 bilhão) que o Governo oferece em financiamentos para reforma agrária todo o ano.

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por sua vez, estabeleceu o “Programa de Geração de Emprego e Renda” - (PROGER), com enfoque de gênero no segmento informal. Das operações financeiras contratadas junto aos Bancos do Brasil e do Nordeste e Caixa Econômica Federal, 46,4% foram efetivadas por mulheres em 1999, que resultaram na geração de 48% de novos empregos. Estabeleceu, ainda, esse Ministério o “Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador” (PLANFOR), com ações articuladas junto às Secretarias de Trabalho e aos Conselhos de Mulheres em todas as esferas, com vistas ao desenvolvimento de projetos para ampliação e adequação da oferta de educação profissional à mulher trabalhadora. O MTE, em parceria com Ministério da Justiça, estabeleceu o “Programa de Combate à Discriminação no Trabalho e na Profissão”, com o intuito de implementar política que promova igualdade de oportunidades e de tratamento no mercado de trabalho, conforme o disposto nas Convenções n.º 100, 111 e 159 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificadas pelo Brasil.

O Ministério da Justiça, prevendo a articulação de ações interministeriais de combate à violência doméstica e sexual, e termos de cooperação e convênio sobre essa questão, criou o “Programa Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e Sexual do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher”.

No âmbito do Ministério da Saúde cabe ressaltar os Programas de Assistência Integral à Saúde da Mulher, Materno-infantil e Combate à Carência Nutricional. O novo Plano Plurianual (2000-2002) prevê para o Programa Saúde da Mulher ações de aquisição e distribuição de medicamentos e insumos estratégicos para planejamento familiar, campanhas educativas, estudos e pesquisas e definições de normas, procedimentos e diretrizes relativas à saúde da mulher, em particular a assistência pré-natal, gestação de alto risco, parto e puerpério e implantação de sistemas e serviços para atenção humanizada à gravidez e ao parto.

Cumpra ainda mencionar os seguintes atos normativos do Poder Executivo:

- a) Ministério do Desenvolvimento Agrário – Edição de Portaria, destinando 20% das vagas do Ministério e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária a pretos e pardos. A cota também deverá ser respeitada pelas empresas que prestam serviços ao Ministério. Até 2003, o percentual deverá chegar a 30% dos cargos;
- b) Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – Edição de Instrução Normativa n. 25/2000 que estabelece, por força de decisão judicial, procedimentos a serem adotados para a concessão de pensão por morte de companheiro/a homossexual;
- c) Ministério do Trabalho e Emprego – Decreto Presidencial de 20/03/1996, cria o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e Ocupação (GTEDEO) com a missão de elaborar, propor estudos, programas e estratégias visando à igualdade de oportunidade entre gêneros, raças e todos os atributos que discriminam as pessoas no mercado de trabalho. Destaca-se, também, a criação do Grupo Permanente de Trabalho da Mulher (GPTM); e
- d) Ministério de Trabalho e Emprego - Portaria nº 604, de 01 de junho de 2000, institui os Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação no âmbito das Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs)<sup>55</sup>.

A atenção dispensada em termos de legislação e de políticas públicas não corresponde ao atendimento e assistência que as mulheres têm direito durante a gravidez e o pós-parto. Problema gravíssimo no país é o fenômeno da morbi-mortalidade materna, que torna evidente o distanciamento entre o discurso e os compromissos internacionais assumidos pelo Governo brasileiro e a realidade brasileira. Tal situação motivou a instalação, na Câmara dos Deputados de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a Investigar a Incidência de Mortalidade Materna no Brasil, que foi concluída em 22 de agosto de 2001, após um ano e quatro meses de trabalho, com a entrega do relatório ao Presidente da Câmara. Destacam-se dentre as conclusões: desconhecimento do número de mortes maternas no Brasil por parte de órgãos governamentais e não governamentais; estimativa de que para cada 100 mil nascimentos ocorram 137 óbitos maternos; recomendação para apreciação urgente de diversos projetos que tratam da saúde da mulher, em particular, o que tipifica criminalmente a conduta de médicos que não preencham corretamente os atestados de óbitos e o que obriga oficiais de cartórios a repassarem

---

<sup>55</sup> As Delegacias Regionais do Trabalho são os braços locais do Ministério do Trabalho e Emprego. Atuam nas mais diversas áreas relativas a seu tema, como fiscalização da aplicação de normas, emissão de documentos, informações ao público, dentre outras.

trimestralmente para o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e Secretarias Municipais de Saúde dados sobre mortes com especificação da causa; a constatação de que mais de 90% das mortes maternas seriam evitáveis com um simples acompanhamento pré-natal.

## **Fatores e Dificuldades**

No que tange às medidas afirmativas, é importante ressaltar:

- a) algumas medidas afirmativas, pela forma como vêm sendo definidas e redigidas, transpõem uma dimensão temporária e passam a constituir-se como mecanismos permanentes com vistas a assegurar patamares de equilíbrio entre os sexos. Pode-se citar como exemplo disso a legislação de cotas para as eleições proporcionais: num primeiro momento, foi aprovada como uma cota de candidaturas para mulheres e, posteriormente, foi alterada, passando a uma cota de candidaturas por sexo, contemplando um percentual mínimo e máximo para ambos os sexos. Tais medidas, ainda que por si só não sejam suficientes para alterar o cenário e as relações de poder, contribuem para uma redistribuição de oportunidades para diversos segmentos sociais, em termos de acesso ao poder, a postos no mercado de trabalho, a vagas na universidade e em cursos de capacitação, etc. Assim, demandam a sua incorporação em políticas públicas mais amplas com a necessária alocação orçamentária para a sua execução;
- b) a adoção do sistema de cotas na política foi precedido pelos dispositivos constitucionais que estabeleceram cotas por sexo e para pessoas portadoras de deficiência na esfera do trabalho, com destinação de vagas em concursos públicos para estas últimas. A partir dessas duas experiências, existe a possibilidade de ampliação do sistema de cotas para outros segmentos sociais, como, por exemplo, para as mulheres chefes de família no campo da habitação e da aquisição de terras públicas; ou para a população negra, no campo da educação superior, eleitoral e em algumas esferas do trabalho. O recurso à ação afirmativa pelo sistema de cotas merece ser debatido em termos de suas repercussões e desdobramentos para a sociedade;
- c) no âmbito do Estado, o Poder Executivo vem implementando algumas iniciativas em determinados Ministérios, indicando a possibilidade e a necessidade de se intensificar programas e estabelecer grupos de trabalho que procurem identificar e combater a desigualdade entre homens e mulheres nas suas estruturas e quadros. De maneira geral, o que se pode observar é que são ainda tímidas as iniciativas nesse sentido, e que muitas vezes os grupos de trabalho criados são pouco eficazes. Vale destacar iniciativas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que instituiu cotas internas para mulheres nos seus cargos de direção. Cumpre ainda mencionar as iniciativas do Ministério do Trabalho e Emprego, que instituiu grupos de trabalho para combater a discriminação racial e de gênero, e a criação de núcleos de promoção de igualdade;

- d) no âmbito do Poder Judiciário, em comparação com os Poderes Legislativo e Executivo, verifica-se que há maiores dificuldades para incorporar medidas afirmativas. Prevalece a ótica da igualdade sem a consideração concomitante da perspectiva da singularidade e da diferenciação. No entanto, algumas iniciativas começam a surgir com vistas à sensibilização e à capacitação dos profissionais da área jurídica para a questão dos direitos humanos com perspectiva de gênero, embora o mesmo não se verifique em relação à ótica racial ou étnica;
- e) por fim, cumpre ressaltar a precariedade, e até a ausência de dados estatísticos e informações, agregados por sexo e por raça/etnia, que permitiriam traçar diagnósticos fidedignos sobre a situações desses segmentos, de maneira a permitir a elaboração de políticas públicas que produzam mudanças na situação e nas relações desses segmentos, monitorar e acompanhar a implementação dessas políticas e, de modo especial, de medidas afirmativas, permitindo processos de avaliação qualificados.

A proteção à maternidade nos direitos trabalhistas e previdenciários é antiga no Brasil e aos poucos vem perdendo o caráter paternalista que inicialmente lhe foi atribuído. Quanto à conceituação da maternidade como função social, ela é mais recente, tendo, entre outros eixos de sustentação, o sistema de educação infantil, garantido pela Constituição de 1988 e regulamentado em legislações posteriores.

O pagamento integral do salário maternidade vem sendo assegurado no país, que assinou a Convenção 103 da OIT, pioneira na adoção de medidas de proteção à maternidade. Modificada pela Convenção 183, recentemente aprovada, que aponta para a flexibilização dos direitos adquiridos: se de um lado amplia alguns dispositivos (entre os quais o prazo da licença maternidade de 12 para um mínimo de 14 semanas), do outro abre a possibilidade de demissão da trabalhadora gestante por razões distintas da gravidez, e permite a exclusão de algumas categorias de trabalhadoras, além de possibilitar acordo entre o governo e as entidades representativas de trabalhadores e de empregadores sobre as proteções estabelecidas. Assim, é possível que o Legislativo aprove, e o Governo brasileiro sancione, a nova convenção trabalhista.

Atualmente, encontra-se pendente de apreciação pelo Senado Federal o projeto de Lei n.º 5.483, de 2001, que objetiva alterar o art. 618 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), introduzindo a seguinte redação: “*Art. 618. As condições de trabalho ajustadas mediante convenção ou acordo coletivo prevalecem sobre o disposto em lei, desde que não contrariem a Constituição Federal e as normas de segurança e saúde do trabalho.*” Este projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados, em 04/12/2001, em regime de urgência. Objetiva privilegiar a flexibilidade da negociação em detrimento da rigidez da legislação. Na avaliação do movimento de mulheres, a flexibilização dos direitos sociais, na esfera trabalhista, é temerária, por comprometer os parâmetros protetivos mínimos assegurados pela Constituição<sup>56</sup>, o que assume, ainda, maior gravidade em um contexto de recessão e elevado índice de desemprego.

---

<sup>56</sup> A Constituição Brasileira de 1988, em seu Artigo 6º, define como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados. O Artigo 7º prevê ainda: férias, 13º salário, descanso remunerado, multa rescisória, entre outros. Esse dispositivo constitucional garante também alguns direitos exclusivos das mulheres, como a licença à gestante, salário maternidade e a proteção da participação da mulher no mercado de trabalho.



## Artigo 5º

*Os Estados-partes deverão adotar todas as medidas necessárias para:*

*a) modificar os modelos de conduta social e cultural dos homens e das mulheres, tendo em vista alcançar a eliminação de preconceitos e de práticas habituais ou quaisquer outras que se baseiem na idéia de inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em papéis estereotipados para os homens e para as mulheres;*

*b) garantir que a educação familiar inclua a compreensão adequada da maternidade como função social e o reconhecimento da responsabilidade comum dos homens e das mulheres, na educação e desenvolvimento de seus filhos, entendendo-se que os interesses dos filhos são primordiais em todas as circunstâncias.*

### Medidas Legislativas

A igualdade formal é um direito explícito em toda a legislação brasileira. A Constituição Federal, de 1988, consagrou-a no seu art. 5º.

A igualdade entre o casal, prevista no art. 226 § 5º “*Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher*”, propicia o estabelecimento de novos padrões sociais no tocante às relações entre os gêneros.

Ainda em relação à organização familiar, em especial no que tange aos filhos e filhas, está em vigor no Brasil, desde 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente que defende a doutrina de proteção integral, na qual os interesses dos filhos são considerados prioritários para todos os efeitos, conforme propugnada pelas Nações Unidas.

Por outro lado, o novo Código Civil incorpora a igualdade formal no que se refere às relações entre homens e mulheres no casamento e na chefia da família.

Cabe observar que, antes da Constituição de 1988<sup>57</sup>, outras, como a Constituição promulgada pelo regime militar em 1967, haviam já consagrado a garantia da igualdade formal - que se reduz à igualdade perante a lei. Não obstante, a diversidade não era concebida como um valor em si. As características, adjetivos e funções de homens e mulheres não eram compreendidos como decorrentes de processos históricos, mas como naturais. Somente com a Constituição de 1988 foi a diversidade consagrada como um valor e, por conseguinte, passou a reforçar a insustentabilidade da desigualdade formal entre homens e mulheres, fenômeno manifesto de modo especial nas relações domésticas.

<sup>57</sup> No Brasil República a igualdade formal sempre esteve presente, salvo na Constituição outorgada de 1937. A Constituição de 1934 garantia a igualdade formal no artigo 113, I, consagrando: “Todos são iguais perante a lei. Não haverá privilégios nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou idéias políticas”. A Carta de 1937, de natureza autoritária, suprimiu, em nome da segurança nacional, a igualdade. A Constituição de 1946 regata, no artigo 114 § 1º, o princípio da igualdade formal: “Todos são iguais perante a lei” E em 1967 o preceito da igualdade formal foi fixado como preceito ao qual as demais leis estariam subordinadas.

A Constituição Federal imprime um novo modelo familiar, com igualdade de direitos e obrigações, garantindo a igualdade formal, além de prever, no artigo 226 parágrafo 3º, a união estável como entidade familiar. Esse reconhecimento da união estável demonstra uma nova etapa na evolução do Direito brasileiro, caracterizando as relações matrimoniais não apenas como obrigacionais, mas de afeto e solidariedade. Não obstante, o artigo 1520 do Código Civil, recentemente aprovado, reforça, por um lado, a manutenção de uma moral feminina e, por outro, a valorização de um modelo familiar protegido pelo casamento. Ao determinar que só excepcionalmente *será permitido o casamento de quem ainda não alcançou a idade núbil para evitar imposição ou cumprimento de pena criminal ou em caso de gravidez da mulher*, o novo código estabelece a proteção à gravidez não como uma responsabilidade equânime entre os pais, mas como algo a ocorrer dentro de um casamento. Essa proteção reforça um determinado modelo “moral” de família em detrimento da responsabilidade solidária e afetiva entre os seus atores.

Apesar da Constituição de 1988 prever no artigo 226, parágrafo 4º, diferentes modelos familiares, tais distinções são feitas centradas em relações exclusivamente heterossexuais<sup>58</sup>. Ou seja, admite a definição da família, e a proposta de “espaço de solidariedade e afeto” das relações informais, exclusivamente em relações entre homens e mulheres. O Código Civil, por sua vez, incorpora esse modelo. Reforça, nos artigos 1511 e 1517<sup>59</sup>, relações familiares dentro do padrão heterossexual, a moral dos “bons costumes”, e a capacidade reprodutiva dita “natural”. Essa conceituação inviabiliza a previsão da diversidade, quanto à identidade sexual, e às várias formas de união, reiterando um modelo familiar obrigacional, ao invés de um espaço de promoção da dignidade humana<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Ressalte-se aqui a edição do Decreto 4.229, de 13 de maio de 2002, que revisou o Plano Nacional de Direitos Humanos, veiculando as seguintes propostas de atuação do Estado no campo da orientação sexual: propor emenda à Constituição Federal para incluir a garantia do direito à livre orientação sexual e a proibição da discriminação por orientação sexual; apoiar a regulamentação da parceria civil registrada entre pessoas do mesmo sexo e a regulamentação da lei de redesignação de sexo e mudança de registro civil para transexuais; propor o aperfeiçoamento da legislação penal no que se refere à discriminação e à violência motivadas por orientação sexual; excluir o termo ‘pederastia’ do Código Penal Militar; incluir nos censos demográficos e pesquisas oficiais dados relativos à orientação sexual.

<sup>59</sup> O artigo 1511 do novo Código Civil estabelece que: “O casamento estabelece a comunhão plena de vida, com base na igualdade dos cônjuges, e institui a família legítima”. O artigo 1517 prevê que: “Os homens com dezesseis anos podem casar, exigindo-se autorização de ambos os pais, ou de seus representantes legais, enquanto não atingida a maioridade civil”.

<sup>60</sup> *Ibem* idem. pg. 325-326.

## Constituições Estaduais

As Constituições Estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal indicam algumas medidas genéricas referentes à construção da igualdade. Nesse sentido, a maioria<sup>61</sup> delas reitera os termos do artigo 125 da Constituição Federal - que estabelece como um dos objetivos da educação o preparo para o exercício da cidadania. Algumas também ressaltam a importância dos direitos humanos como referência para a educação.

Além dessas medidas, há outras específicas destinadas a modificar os padrões sócio-culturais de conduta de homens e mulheres: referem-se à imagem da mulher, à educação livre de estereótipos, ao combate à violência, ao reconhecimento da maternidade como função social, e à igualdade entre homens e mulheres em relação à educação dos filhos.

No campo da educação, os Estados do Amapá, Bahia, Distrito Federal, Goiás e Rio de Janeiro prevêm a extinção da imagem da mulher estereotipada no material didático escolar, sendo que alguns chegam a mencionar a modificação de currículo e a capacitação de educadores com vistas a promover a igualdade de gênero.

É interessante ressaltar que a Lei Orgânica do Distrito Federal faz também referência à educação universitária e às conquistas históricas das mulheres: *A rede oficial de ensino incluirá em seu currículo, em todos os níveis, conteúdo programático de educação ambiental, educação sexual, educação para o trânsito, saúde, comunicação social, artes, além de outros adequados à realidade específica do Distrito Federal. § 3º O currículo escolar e o universitário incluirão, no conjunto das disciplinas, conteúdo sobre as lutas das mulheres, dos negros e dos índios na história da humanidade e da sociedade brasileira.*

A imagem social da mulher é igualmente mencionada nas Constituições dos Estados do Amapá, Bahia e Pará, que estabelecem como dever do Estado *garantir, perante a sociedade, a imagem social da mulher com dignidade como mãe, trabalhadora e cidadã, em plena igualdade de direitos e obrigações com o homem (Amapá)*. Destaca-se o disposto na Constituição da Bahia, que determina que *O Estado garantirá, perante a sociedade, a imagem social da mulher como mãe, trabalhadora e cidadã em igualdade de condições com o homem, objetivando impedir a veiculação de mensagens que atentem contra a dignidade da mulher, reforçando a discriminação sexual ou racial; garantir a educação não diferenciada através de preparação de seus agentes educacionais, seja no comportamento pedagógico ou no conteúdo do material didático, de modo a não discriminar a mulher.*

Note-se a relevante iniciativa dos constituintes estaduais no sentido de superar a imagem estereotipada da mulher procurando apresentá-la em sua integralidade destacando sua imagem como mãe, trabalhadora e cidadã. Ocorre que, por vezes, os textos legais revelam-se omissos quanto a imagem social da mulher com dignidade, quando não é ela mãe, trabalhadora ou cidadã. A visão segmentada das mulheres nas Constituições Estaduais é comentada acima, com maiores detalhes, no texto referente ao artigo 4 –2 da CEDAW.

<sup>61</sup> Alagoas, Amapá, Ceará, Goiás, Espírito Santo, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Pará, Paraíba, Rio de Janeiro, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, Sergipe, São Paulo e Tocantins.

A igualdade entre pais e mães nas responsabilidades em relação aos filhos é enfatizada em algumas Constituições, como a do Rio de Janeiro, em seu artigo 48: *Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher.* Quanto à maternidade, é considerada função social nas Constituições de Goiás, Pará e Bahia, enquanto a expectativa de deveres diferenciados no que se refere aos filhos é evidenciada em diversos dispositivos, como no art. 278 ,VII da Constituição de São Paulo, que garante a permanência da mãe na enfermaria com o filho, não mencionando prerrogativa para o pai. No mesmo sentido, dispôs a Constituição de Rondônia, que prevê a possibilidade de dispensa do cumprimento de carga horária regular sem prejuízo de remuneração à servidora que for mãe, tutora, curadora ou responsável pela educação de portadores de deficiência física e de excepcionais.

Considerando que a violência contra a mulher na família é um dos sintomas das relações de gênero hierarquizadas, as medidas de combate a tal forma de violência contemplam o estabelecido no artigo 5º da CEDAW, no sentido de modificar padrões sócio-culturais de conduta com vistas à eliminação de práticas discriminatórias consuetudinárias.

Dentre as Constituições Estaduais, fazem menção à prevenção da violência doméstica as de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Tocantins e ainda a Lei Orgânica do Distrito Federal. Outras estabelecem medidas para prevenir essa espécie de violência: Amapá, Bahia, Espírito Santo, Goiás e Rio Grande do Sul.

Cumprе ressaltar, ainda, as previsões de criação de Delegacias<sup>62</sup> especializadas em casos de violência contra a mulher, de programas<sup>63</sup> para atendimento multi-disciplinar voltado a mulheres vítimas de violência, e a instalação de alojamentos<sup>64</sup> destinados a abrigar mulheres em situação de risco.

A Constituição do Estado do Tocantins prevê a prestação, pelo Sistema Único de Saúde (SUS), de atendimento médico e psicológico especializado às mulheres vítimas de estupro.

## **Medidas Judiciais**

A igualdade e os padrões de humanidade ainda são concebidos por modelos heterossexuais, o que limita a liberdade e o desenvolvimento da personalidade das pessoas, além de proporcionar a discriminação de homossexuais. Não obstante, mesmo não havendo previsão constitucional a respeito, destacam-se decisões judiciais reconhecendo a união entre pessoas do mesmo sexo, dando interpretação nesse sentido ao disposto no artigo 3º, inciso IV, da Constituição Federal, que estabelece como objetivo da República Federativa do Brasil *promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outra forma de discriminação* .

---

<sup>62</sup> Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Sergipe.

<sup>63</sup> Bahia, Goiás, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe.

<sup>64</sup> Bahia, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro e Tocantins.

*Apelação Cível. Declaratória de Sociedade de Fato. Relação Homossexual. Competência.*

*Processo envolvendo matéria de direito de família, relativo a sua existência frente ao ordenamento jurídico. Competência do 4º Grupo Cível, por interpretação do inciso III, do artigo 11, da Resolução nº 01/98. Declinaram competência. AC. 598362655/RS*

Outro exemplo é a decisão da Oitava Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, de 17 de junho de 1999, que definiu a competência das Varas de Família para situações que envolvem relações de afeto homossexual.

*Relações Homossexuais. Competência para julgamento de separação de sociedade de fato dos casais formados por pessoas do mesmo sexo. Em se tratando de situação que envolve relações de afeto, mostra-se competente para o julgamento da causa uma das varas de família, à semelhança das separações ocorridas entre casais heterossexuais.*

Mesmo não havendo consenso no Poder Judiciário quanto às relações e à identidade de homossexual, decisões como essa significam importante avanço para a livre expressão sexual, ainda que sejam incipientes.

No que tange aos direitos reprodutivos, cabe destacar que, em 30 de maio de 2000, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente o Recurso Extraordinário que pretendia fosse negada a licença de maternidade de mãe de filho adotivo. Como realça a ementa da decisão:

*EMENTA: Não se estende à mãe adotiva o direito à licença, instituído em favor da empregada gestante pelo inciso XVIII do art. 7., da Constituição Federal, ficando sujeito ao legislador ordinário o tratamento da matéria.*

*ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por*

*unanimidade de votos, conhecer do recurso e dar-lhe provimento, nos termos do voto do Relator.*

Ora, o exercício da maternidade, seja por meio da gestação, adoção, ou ainda de tecnologias de concepção e contracepção, englobam o mais elementar rol de direitos reprodutivos. Por conseguinte, essa decisão reforça um modelo de maternidade calcado na biologia, discriminando a parcela de mulheres que não podem ter filhos e optam por adotá-los.

A necessidade de garantir a liberdade de reprodução pressupõe a existência de sujeitos livres e autônomos, elemento essencial para a constituição e eficácia direitos humanos. Para o movimento de mulheres, ao limitar este direito, impedindo à mãe adotiva o exercício da licença maternidade, o Judiciário Brasileiro violava diretamente os direitos reprodutivos.

No entanto, recentemente, com a edição da já mencionada Lei n.º 10.421, de 15 de abril de 2002, foi estendido à mãe adotiva o direito à licença maternidade e ao salário-maternidade, impedindo, desse modo, a emissão de novas decisões judiciais como a acima transcrita.

## **Ações Governamentais**

Nas sociedades contemporâneas as formas concretas de marginalização ou de participação da mulher sustentam-se, dentre outros fatores, pela habilidade e sutileza com que os meios de comunicação disseminam e mantêm uma determinada imagem do feminino, ou seja, pelos papéis sociais estereotipados presentes nas imagens da publicidade e da mídia. Esta foi sempre uma das preocupações do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), órgão vinculado ao Ministério da Justiça, que desenvolve, desde sua criação, em agosto de 1985, campanhas publicitárias com o objetivo de questionar a imagem estereotipada da mulher. O CNDM tem ainda por objetivo romper os condicionamentos que naturalizavam o feminino, bem como fazer a mulher sair da invisibilidade, assumindo seu papel de protagonista da história. Com essa finalidade, investiu regularmente em campanhas publicitárias e nos diversos recursos da mídia (jornais, revistas, cartazes, rádio e televisão) para conscientizar a opinião pública sobre os principais temas da mulher: violência contra a mulher, discriminação racial, trabalho urbano e rural, salário diferenciado, saúde da mulher e participação política.

Em 1985, a campanha Constituição para valer tem que ter palavra de mulher procurou sensibilizar a população acerca da importância da garantia dos direitos das mulheres na Constituinte.

A campanha nacional *Discutindo na escola o papel da mulher na sociedade*, desenvolvida de 1986 a 1988, por meio de uma parceria entre o CNDM/MJ e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional/Ministério da Educação (INEP/MEC), teve por objetivo desconstruir a imagem estereotipada dos papéis femininos e masculinos. Em 1996, um protocolo de cooperação assinado entre o CNDM e o MEC possibilitou a seleção e indicação de livros didáticos que não reproduzem estereótipos de gênero e raça/cor.

Também merecem destaque as campanhas desenvolvidas pelo CNDM sobre a mulher negra, objetivando resgatar sua história e imagem. Em 1987 o CNDM participou, apoiou, organizou várias atividades voltadas para esta temática; dois projetos figuram como exemplos: *Mulher Negra em Dados em Parceria* com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e *A Mulher Negra na Luta pela Abolição*.

Outra estratégia de comunicação desenvolvida pelo CNDM, em 1987, foi a da visibilidade conferida à violência contra a mulher por meio da grande imprensa. Dados estatísticos e casos espetaculares de violência contra a mulher foram amplamente divulgados, ao mesmo tempo em que se procurou um contato sistemático com as Secretarias de Segurança Pública nos estados, no sentido de ampliar a amostragem da criminalidade sobre a mulher.

A baixa representação das mulheres nas instâncias decisórias foi uma constante preocupação da Bancada Feminina no Congresso Nacional, principalmente depois da IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim, onde o tema foi amplamente debatido. Assim, em 1997, com aprovação da Lei de Cotas (Lei nº 9594/97), estabelecendo o mínimo de 30% para candidatas aos cargos eletivos no Brasil, as parlamentares mobilizaram-se e lançaram, em conjunto com o IBGE, a campanha nacional: *Mulheres Sem Medo do Poder*. Em 2000, ano eleitoral, outra campanha tratou do mesmo tema: *Mulheres na Política*. *Mulheres no Poder*, parceria da Bancada Feminina e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. É importante salientar que ambas as campanhas contaram com o amplo apoio do movimento de mulheres.

A formulação, em 1983, do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher – PAISM, do Ministério da Saúde, representou o compromisso do Governo Brasileiro com a melhoria das condições de saúde da mulher e respondeu a uma das maiores reivindicações dos movimentos de mulheres. A partir de 1985 com a criação do CNDM, o PAISM passou a contar com uma colaboração política mais especializada, garantindo a melhoria dos projetos e ações políticas. Atualmente o PAISM conta com projetos, que enfocam e sensibilizam para as diferenças (raça, idade, região, etc) existentes entre as mulheres, melhoria da assistência à gestante de alto risco, formação de especialistas de enfermagem, capacitação de parteiras tradicionais, prevenção e tratamento de DST/AIDS, prevenção e tratamento do câncer de colo e mama, atendimento a mulher em situação de violência etc.

Na área da cultura, no período de 1985 a 1987, o CNDM apoiou e incentivou, em parceria com o Ministério da Cultura, vários projetos de valorização do feminino: *Fogo Pagu*, de Norma Bengel; *Concurso Cora Coralina*; apoio financeiro e participação no seminário e na mostra *O olhar feminino*; participação no III Fest Rio; financiamento parcial

do vídeo Dandara mulher negra; apoio financeiro ao curta metragem Damas da noite de Sandra Werneck.; apoio político e financeiro ao filme de Eunice Gutman sobre a Campanha das Mulheres na Constituinte e o I Vídeo Mulher.

O trabalho de valorização de uma cultura feminina continuou em 1989, com a organização e expansão da Videoteca do CNDM sobre a temática feminina, incluindo a publicação trimestral dos títulos disponíveis para divulgação em sindicatos, escolas, organizações comunitárias etc. Há ainda a organização do II Vídeo Mulher e a publicação de dois livros, resultado do concurso de poesia e prosa Cora Coralina. Em 1995 incluem-se mulheres no registro de admissão de membros da Ordem Mérito Cultural para personalidades que prestam contribuição à cultura no país. A participação de mulheres neste registro segue uma tendência crescente, aumentando de 15% em 1995 para 33% em 2000.

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim em 1995, é um marco importante nas reflexões e propostas de ações políticas, tanto dos vários movimentos de mulheres, como do Congresso Nacional, por meio especialmente da Bancada Feminina, e também do Executivo Federal.

Nos anos de 1994 e 1995 nasce o movimento Articulação de Mulheres Brasileiras, mobilizando centenas de brasileiras para redigir um documento reivindicatório para Pequim'95 Esta mobilização envolveu 800 grupos femininos, que se reuniram em 91 eventos.

Em consenso com a Plataforma de Ação aprovada em Pequim, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) elaborou o documento Estratégias de Igualdade – Plataforma de Ação para implementar os compromissos assumidos pelo Brasil na Quarta Conferência Mundial da Mulher e assinou protocolos de cooperação com o Ministérios da Educação e Desporto, Ministério da Saúde e Ministério do Trabalho.

Os avanços conceituais sedimentados em Pequim e o reconhecimento de que a existência da democracia depende, dentre outras conquistas, da igualdade entre os sexos, pautou e continua a pautar uma série de ações políticas. Em março de 1998 o Presidente da República aprovou o Programa Nacional de Igualdade de Oportunidade na Função Pública (Exposição de Motivos nº 119, de 05 de março de 1998), visando a corrigir as desigualdades no Poder Público denunciadas no levantamento estatístico sobre a situação do funcionalismo público, encomendado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado. As disparidades entre homens e mulheres refletem-se nos seguintes números. Em 1998, 44% dos empregados no Serviço Público Federal eram mulheres, mas somente 13% das funções superiores eram ocupadas por mulheres. Além da desigualdade de gênero, há outro dado preocupante, a desigualdade de cor/raça: das mulheres que recebiam DAS (cargos de Direção e Assessoramento Superior), 82,80% eram brancas.

Fundamentada no Programa Nacional de Igualdade de Oportunidade na Função Pública, a Portaria nº 2.870, de 28 de setembro de 1998, do Ministério da Administração e Reforma do Estado recomendou que 30% das funções superiores deveriam ser preenchidos por mulheres bem como a realização de cursos de capacitação e workshops com o enfoque

de gênero para funcionárias do Serviço Público Federal. O curso Programa Gerencial para Mulheres na Função Pública foi desenvolvido num primeiro momento pela Escola de Administração Fazendária (ESAF) e logo depois pela Escola Nacional Administração Pública (ENAP) onde vem sendo realizado regularmente. Seu objetivo é o aperfeiçoamento e desenvolvimento gerencial das servidoras, capacitando-as para o exercício de liderança em níveis decisórios no ambiente da administração pública para promoção da igualdade de oportunidades., seu público alvo são servidoras que ocupam ou aspiraram ocupar cargos de chefia. Formaram-se, desde de 1998, 20 turmas, totalizando 379 servidoras.

Dando continuidade aos treinamentos com enfoque em gênero, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento decide investir na formação das mulheres que ocupam cargos de decisão. Para isso, firma em 1999 um convênio com o Centro de Liderança para Mulheres (CELIM) para a realização de um programa de capacitação dirigido às cerca de 60 mulheres gerentes dos programas do Plano Plurianual (2000 – 2003) PPA do atual governo. O primeiro curso, para trinta mulheres, foi realizado na sede do CELIM no Rio de Janeiro, final de 2000 início de 2001, contemplando dois módulos de 40 horas cada. Já o segundo curso foi reestruturado para 20 horas e está programado para o final do ano de 2001, em Brasília, na ENAP. A proposta inicial do curso, além de capacitá-las tecnicamente, visava criar uma rede mulher, possibilitando um espaço de reflexão sobre o que é ser mulher e os demais papéis desempenhados no cotidiano.

No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) desenvolve-se, de forma única no Brasil, um Programa de Ações Afirmativas. Sua origem recente (1999), confunde-se com as reuniões do Fórum de Mulheres do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que discutiam o papel da mulher na Instituição. O movimento ganhou força, estendeu-se a várias regiões do país e influenciou, em conjunto com os compromissos assumidos pelo Governo brasileiro junto à comunidade internacional, as mais recentes políticas públicas do MDA.

No âmbito desse Ministério foram desenvolvidos, em 2000, diversos cursos e oficinas de capacitação com o intuito de criar uma nova cultura no ambiente de trabalho, eliminando os preconceitos e sensibilizando os atores envolvidos diretamente neste processo. Ações com vistas a promover a igualdade e oportunidades para servidores(as) e beneficiários(as) foram desenvolvidas, como, por exemplo, o projeto Gênero e Reforma Agrária de cooperação técnica com a FAO, com o objetivo de fornecer insumos para o desenvolvimento de políticas públicas, que reduzam os obstáculos legais, burocráticos, socio-econômicos e comportamentais com os quais as mulheres se defrontam no âmbito da reforma agrária. Também no projeto Dom Helder Câmara, de desenvolvimento sustentável para os assentamentos da reforma agrária da região do semi-árido do nordeste, foi realizado um diagnóstico da relação econômica e social existente na região, evidenciando a inserção e a participação das mulheres. Estão sendo realizados cursos de capacitação para os técnicos e programadas ações para as beneficiárias.

Em 08 de março de 2001, o Ministro do Desenvolvimento Agrário assina a Portaria nº 33, criando um Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades entre seus servidores(as) e os beneficiários(as) da reforma agrária. O programa estabelece uma cota de 30% para mulheres nos cargos de direção até o ano de 2003. Mais tarde, em 04 de agosto

de 2001, atendendo ao compromisso assumido pelo governo brasileiro na Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em 31 de agosto/7setembro de 2001, em Durban, na África, é assinada Portaria que determina 20% para o preenchimento imediato de cargos para negros e 30% até 2003.

Ressalte-se aqui, ainda, a edição do Decreto n.º 4.228, de 13 de maio de 2002, que instituiu, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas, destacando-se o inciso I do art. 2.º que determina a observância, pelos órgãos dessa Administração, de requisito que garanta a realização de metas percentuais de participação de afro-descendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores.

#### **Fatores e Dificuldades**

O preconceito de gênero<sup>65</sup> se exprime mediante a atribuição das mesmas características a todas as mulheres, o que configura um processo mental de estereotipia. A atribuição de papéis diferenciados aos homens e às mulheres é uma das manifestações desse processo mental que mais ameaça a consolidação da igualdade de gênero. O sistema de distribuição de papéis não apenas estabelece fronteiras entre os gênero, mas também outorga valor inferior aos papéis desempenhados pelas mulheres, independentemente das propriedades inerentes ao próprio papel e, portanto, a partir do fato de serem as mulheres quem os desempenham. Vale dizer que o desvalorizado não é, exatamente, o papel mas sim o feminino e que esta desvalorização do sujeito contamina os papéis que desempenha.

Esse sistema de distribuição de papéis, baseado principalmente no critério da diferença sexual, tende a dispensar outros critérios de atribuição de papéis, como o nível educacional, a competência adquirida e as habilidades e projetos individuais. O uso preferencial das diferenças de sexo como critério de atribuição de papéis tende a eternizar a desvalorização do feminino e retira das mulheres muitas e importantes oportunidades econômicas, sociais, políticas e culturais.

Os dados relativos à renda individual e domiciliar, à pobreza, ao acesso ao poder e à propriedade revelam as consequências desse sistema de distribuição de papéis. Dados sobre a renda domiciliar por sexo e cor dos responsáveis por famílias monoparentais (Tabela 11) revelam a articulação das diferenças de sexo e de cor.

---

<sup>65</sup> Gênero, aqui, concebido como uma relação entre sujeitos socialmente construídos em determinados contextos históricos, atravessando e construindo a identidade de homens e mulheres. O gênero é também um dos pilares fundantes das relações sociais, pois regula as relações homem-mulher, homem-homem e mulher-mulher. Socialmente construído, o gênero corporifica a sexualidade (não o inverso), que é exercida como uma forma de poder. Logo, as relações de gênero são atravessadas pelo poder e a sexualidade, portanto, é o ponto de apoio da desigualdade de gênero.

**Tabela 11: Renda Domiciliar por Sexo e Cor do Responsável pela Família Monoparental - 1998**

Sexo/Cor	Renda	Peso em Milhões (em domicílios)	Porcentagem	Probabilidade de ser pobre
Homem branco	693,35	1,8	1%	8,0
Mulher branca	421,41	5,1	3%	11,9
Homem não-branco	288,21	1,6	1%	17,3
Mulher não-branca	177,30	3,9	2%	27,5

Fonte: Microdados da PNAD 1999

Nesta tabela destacam-se, em primeiro lugar, as conseqüências da discriminação de cor: a renda domiciliar de domicílios chefiados por homens e mulheres brancos é sensivelmente superior à renda domiciliar de domicílios chefiados por homens e mulheres não-brancos. Assim, os domicílios chefiados por homens e mulheres não-brancos aferem uma renda domiciliar cerca de 58% inferior aos domicílios chefiados, respectivamente, por homens ou mulheres brancos. Comparando-se os domicílios chefiados por mulheres não-brancas com aqueles chefiados por homens brancos, percebe-se que a renda domiciliar dos primeiros é 74% inferior aos últimos.

Em segundo lugar, nota-se que dentro da discriminação de cor existe a discriminação de gênero, fazendo que as mulheres brancas e não-brancas tenham rendimentos menores que seus parceiros de cor. Os domicílios chefiados por mulheres brancas e não-brancas aferem uma renda domiciliar cerca de 40% inferior aos domicílios chefiados, respectivamente por homens brancos e não-brancos (39,2% para as mulheres brancas e 38,5% para as mulheres).

Em terceiro lugar, a probabilidade de ser pobre é maior para os domicílios chefiados por mulheres não-brancas e brancas e por homens não brancos do que por homens brancos. A probabilidade de um domicílio chefiado por mulher não branca é pelo menos três vezes maior do que a de um domicílio chefiado por homem branco; é também duas vezes maior do que a de um domicílio chefiado por mulher branca e 60% superior a de um domicílio chefiado por homem não-branco.

A tabela 12 também revela a articulação da discriminação de cor e de gênero, que se expressa no fato extremo de os homens brancos terem os rendimentos maiores (de R\$ 752,00) e as mulheres não brancas terem os menores (R\$ 206,00). Os rendimentos das mulheres não-brancas chegam a ser 70% inferiores aos rendimentos dos homens brancos e 53% inferiores aos rendimentos das mulheres brancas. São também 40% inferiores aos rendimentos dos homens não-brancos.

**Tabela 12: Rendimento Total Mensal de Todos os Trabalhos - 1998**  
(Pessoas ocupadas com mais de 16 anos)

Grupo	Renda Mensal em Reais
Homens brancos	752,11
Mulheres brancas	440,58
Homens não-brancos	351,98
Mulheres não-brancas	206,89

Fonte: Microdados das PNAD 1999

A tabela 13 mostra o rendimento mensal de todos os trabalhadores por sexo, cor e instrução.

**Tabela 13: Rendimento Total Mensal de Todos os Trabalhos por Sexo, Cor e Instrução**

Cor / Instrução	Homens	Mulheres	Total	Razão Mulher Homem
<b>Não-brancos</b>				
até 3 anos	199,91	83,21	157,93	42%
de 4 a 7 anos	323,65	154,66	259,63	48%
primário completo	406,78	224,87	334,29	55%
secundário completo	630,86	345,10	486,21	55%
universidade	1.409,68	774,22	1.067,43	55%
Total	351,98	206,89	294,40	59%
<b>Branco</b>				
até 3 anos	199,91	83,21	157,93	40%
de 4 a 7 anos	323,65	154,66	259,63	42%
primário completo	406,78	224,87	334,29	51%
secundário completo	630,86	345,10	486,21	53%
universidade	1.409,68	774,22	1.067,43	55%
Total	351,98	206,89	294,40	59%

Fonte: Microdados PNAD 1999

Destaca-se, em primeiro lugar, o fato de que a educação não é o fator prioritário que explica por que não-brancos e mulheres têm rendimentos inferiores.

O preconceito de cor reflete-se no fato de tanto homens como mulheres brancas terem rendimentos superiores aos seus congêneres não-brancos, qualquer que seja o nível educacional.

O preconceito de gênero reflete-se no fato dos homens brancos e não-brancos terem rendimentos superiores às mulheres brancas e não-brancas, qualquer que seja o nível educacional.

Finalmente há que observar que as diferenças de rendimento entre homens e mulheres (sejam brancos ou não-brancos) diminuem na medida em que aumenta o nível educacional. No nível de até 3 anos de estudo, as mulheres brancas recebem 40% do que recebem os homens brancos. Entre os não-brancos, as mulheres recebem 42% do que recebem os homens. Por outro lado, entre os/as que possuem formação universitária, as mulheres recebem 55% do que recebem os homens, tanto na população branca quanto na população não-branca.

Dados sobre a participação feminina na administração pública federal sugerem, fortemente, que mesmo no âmbito do Poder Executivo as mulheres sofrem discriminação. De acordo com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em maio de 2001:

As mulheres representam 45,2% do contingente de servidores da Administração Pública Federal;

A participação feminina supera a masculina nos Governos dos Estados (58,3%) e no Ministérios de Previdência e Assistência Social (58,1%) e na Advocacia Geral da União; enquanto que é igual à masculina nos Ministérios da Saúde (50,0%) e Esporte e Turismo (49,9%). Nos demais órgãos da Administração Pública a participação feminina é inferior à masculina, sendo que a menor é no Ministério da Justiça (16,9%), seguida do Ministério da Agricultura e do Abastecimento (23,8%). É ainda inferior à 40% na Presidência da República e nos Ministérios da Ciência e Tecnologia; Desenvolvimento Agrário; Integração Nacional; Meio Ambiente; Minas e Energia; Planejamento, Orçamento e Gestão; e Transportes;

As mulheres ocupam 42,1% dos Cargos de Comissões– DAS (cargos de Direção e Assessoramento Superior). Entretanto, quando se analisam os diferentes níveis de DAS, constata-se que: a participação das mulheres nos cargos comissionados é decrescente a medida que melhora o nível do DAS. Enquanto que as mulheres ocupam 49,0% dos DAS-1, elas detêm apenas 13% dos DAS-6. Assim, é nos Cargos em Comissão que se encontra o maior gargalo da participação feminina na Administração Pública; e

**Tabela 14: Participação Feminina e Remuneração Média dos Cargos em Comissão – DAS**

**Maio 2001**

<b>DAS</b>	<b>Remuneração Média em Reais</b>	<b>Participação Feminina (%)</b>
DAS-1	3.681	49,0
DAS-2	4.149	41,6
DAS-3	4.408	40,1
DAS-4	5.724	32,0
DAS-5	7.401	20,4
DAS-6	8.515	13,7
<b>Total</b>	<b>4.357</b>	<b>42,1</b>

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de recursos Humanos. Boletim Estatístico de Pessoal, nº 62. Brasília, junho de 2001

- Além disso, dentre as 29 carreiras estruturadas de Estado em 1998, a participação feminina era maior do que 50% em apenas 6: Defensor Público, Oficial de Chancelaria, Analista de Pesquisa em C&T, Censor, Técnicos do Orçamento e Assistente de Chancelaria. (ENAP – Relatório de Pesquisa – Diagnóstico da Situação da Mulher na Administração Pública Federal, BSB, setembro 1998).

Vale destacar que as questões que envolvem os estereótipos estão vinculadas ao senso comum e são fortemente difundidas na sociedade brasileira, resultando em dois problemas graves: 1) a comercialização da imagem da mulher – o feminino enquanto produto de consumo, associado a produtos cujo público alvo são homens (cervejas, carros etc); 2) a reprodução em programações de entretenimento (novelas, programas de auditório etc) dos mesmos padrões de consumo ou a manutenção de mitos relacionados a violência sexual e doméstica, prostituição etc. O agravante nesses casos é o fato de que os meios de comunicação no Brasil são cedidos pelo Estado, logo estão subordinados a normas constitucionais, mas, em contrapartida não estão sujeitos a nenhuma regulamentação sobre os limites da programação.

## Artigo 6º

*Os Estados-partes tomarão todas as medidas apropriadas, inclusive de caráter legislativo, para suprimir todas as formas de tráfico de mulheres e exploração da prostituição da mulher.*

### Medidas Legislativas

É crescente no país a visibilidade das variadas formas de exploração sexual e de tráfico de mulheres e meninas. É também crescente a mobilização do governo e da sociedade brasileira. Faz-se necessário enfrentar a articulação da exploração sexual; o tráfico de mulheres entre cidades e entre regiões; a organização criminal em redes nacionais e transnacionais; a participação ou convivência de policiais com a exploração sexual e o tráfico; e a impunidade dos abusadores, agressores, exploradores e traficantes.

A Constituição Federal de 1988 possibilita avanços significativos para a garantia de direitos individuais, coletivos e sociais. Determina como dever da família, da sociedade e do Estado, colocar crianças e adolescentes a salvo de toda forma de *negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão*. Estabelece a obrigatoriedade do Estado na criação de mecanismos para coibir a violência no âmbito da família, em seu Art. 226, § 8º: *O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações*. Preceitua em seu Art. 227, § 4º que: *A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente*. Reconhece status constitucional aos tratados e convenções internacionais subscritos pelo governo brasileiro, incluindo aqueles específicos aos direitos humanos das mulheres, em seu Art. 5, § 2º: *Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte*.<sup>66</sup>

Com a Constituição de 1988, configura-se uma nova política de proteção e de atendimento à infância e à adolescência. Crianças e Adolescentes tornam-se titulares de direitos a: existência digna, saúde, educação, lazer, trabalho e, sobretudo o direito ao amparo jurídico. Dois anos mais tarde, os preceitos constitucionais foram regulamentados através da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, a qual instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.

O ECA confere à criança e ao adolescente a qualidade de sujeitos de direitos estabelecendo um amplo sistema de garantia de direitos e da proteção integral e integrada

---

<sup>66</sup> Como já ressaltado neste relatório, há grande divergência doutrinária e jurisprudencial a respeito da hierarquia dos tratados de proteção dos direitos humanos no Brasil. Destacam-se 4 correntes, que sustentam: a) a hierarquia supra-constitucional dos tratados de direitos humanos; b) a hierarquia constitucional; c) a hierarquia supra-legal, mas infra-constitucional destes tratados e d) a paridade hierárquica entre tratado e lei federal (posição majoritária do Supremo Tribunal Federal).

da criança e adolescente. Traz ao cenário nacional um novo paradigma para a análise e compreensão dos atos de violência sexual praticados contra meninas e adolescentes, e que atentam contra seus direitos fundamentais à vida, à saúde, ao respeito, à liberdade e à dignidade.

O ECA considera o estupro e o atentado violento ao pudor crimes hediondos, previstos pela Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que alterou o artigo 263 do Estatuto da Criança e do Adolescente no caso das penas impostas aos crimes de estupro e atentado violento ao pudor. Verificada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar medida cautelar, aplicando como pena o afastamento do agressor da moradia comum.

O Código Penal Brasileiro, de 1940, reproduz estereótipos e preconceitos em relação ao sexo feminino manifestos nas expressões *mulher honesta* e *mulher virgem*, que permeiam as concepções dos delitos sexuais. A violência sexual está caracterizada através das condutas tipificadas como estupro, atentado violento ao pudor, atentado ao pudor mediante fraude, posse sexual mediante fraude, assédio sexual, sedução, rapto violento ou mediante fraude, rapto consensual, prostituição, corrupção de menores, exploração sexual de crianças e adolescentes, entre outros e são evidências dos crimes, denominados como delitos sexuais, especificados no Capítulo dos *Crimes contra a Liberdade Sexual*. Entretanto, estão inseridos no Título dos *Crimes contra os Costumes*, do *Código Penal*, dando a entender que não é a restauração da violência à mulher, mas a reparação da moral social.

Não há punição para a prostituição em si, mas para a exploração da prostituição por terceiros. O Código Penal apenas aquele que induz alguém a satisfazer a lascívia de outrem, (art. 227) e aquele que induz ou atrai alguém à prostituição, facilita ou impede que alguém a abandone. Pune a exploração da prostituição por meio da manutenção de casa de prostituição ou lugar destinado a encontro, por conta própria ou de terceiro, com ou sem intuito de lucro ou mediação direta do proprietário ou gerente (art. 229). Pune também o lenocínio (art. 230), nos seguintes moldes: *"tirar proveito da prostituição alheia, participando diretamente de seus lucros ou fazendo-se sustentar, no todo ou em parte, por quem a exerça"*. Assim, é possível afirmar que a exploração da prostituição feminina é, amplamente tipificada como crime no Brasil. Contudo, as denúncias a respeito deste tipo de crime revelam que tal proibição não é eficaz, verificando-se que tal prática está presente em todo o país.

No que se refere à supressão do tráfico de mulheres, há o Decreto 37.176, de 15 de abril de 1955, expedido pelo Executivo Federal, que *"promulga o protocolo de emenda da Convenção para a repressão do tráfico de mulheres e crianças, concluída em Genebra, a 30 de setembro de 1921 e da Convenção para a repressão do tráfico de mulheres maiores, concluída em Genebra, a 11 de outubro em 1933, adotado pela assembléia das Nações Unidas, em 1947, em Lake Success, Nova York, e firmado pelo Brasil em 17 de março de 1947"*. O Código Penal também tipifica como crime (art. 231), *a promoção ou facilitação da entrada, no território nacional, de mulher que nele venha exercer a prostituição, ou a saída de mulher que vá exercê-la no estrangeiro*. Em todos os casos, a pena é aumentada se há emprego de violência ou grave ameaça. No tocante ao crime de tráfico não importa a idade da vítima, para sua configuração, mas sim, o fato de ser mulher. A norma apenas

restringe o tráfico para a finalidade de exercício da prostituição, quando é notória a existência de outras modalidades da exploração sexual como, por exemplo, para a produção de material pornográfico.

Entre as medidas legislativas que objetivam o combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, a lei 9.970 institui o Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual Infanto-Juvenil, sancionada no dia 17 de maio de 2000.

### **Ações estratégicas do Legislativo**

As ações no âmbito do Poder Legislativo, deram-se sobretudo sob a forma de Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs). Nos anos 90 foram realizadas 3 CPIS no Congresso Nacional e 4 em âmbito estadual. Os trabalhos destas Comissões deram uma importante contribuição ao levantamento de dados sobre a violência sexual cometida em todas as regiões brasileiras. Possibilitaram uma nova compreensão e discussão do fenômeno, indicando a necessidade da investigação da violência sexual e recomendando providências específicas aos setores responsáveis e às autoridades competentes.

Em 1991 houve a CPI relativa ao Extermínio de Crianças e Adolescentes cujo relatório final foi entregue pelo Congresso Nacional em 20 de fevereiro de 1992. Neste mesmo ano, 1992, houve a CPI da Violência Contra a Mulher, cujo relatório final foi entregue pelo Congresso Nacional em 14 de fevereiro de 1993. Em 21 de outubro de 1994 foi entregue pelo Congresso Nacional o relatório final da CPI da Exploração e Prostituição Infantil iniciada em 1993.

Data de 1995 a CPI do Norte de Minas Gerais referente a Prostituição Infantil, e ainda, com este mesmo tema a CPI de Natal, Rio Grande do Norte, de 1995. No ano de 1996 houve a CPI referente a Exploração Sexual, Prostituição, Abuso Sexual e Maus-tratos de Crianças e Adolescentes no Distrito Federal de iniciativa da Câmara Legislativa de Brasília. Com relação a Prostituição Infanto-Juvenil a CPI de Goiânia, Goiás, relativa ao tema ocorrida no ano de 1998.

As Comissões Parlamentares de Inquérito proporcionaram um avanço no esclarecimento da questão da violência sexual, no conhecimento de suas peculiaridades de acordo com as regiões do país, revelando a dinâmica da ação delituosa dos agressores, do envolvimento da família e ainda de parcela da comunidade, que consente com esta prática perversa. Este fato foi revelado por depoimento que afirma que na “Amazônia Legal – incluindo os estados do Pará, Amazonas, Amapá, Rondônia, Maranhão, Mato Grosso e Tocantins – existem rotas de escravização de meninas-prostitutas. A idade das prostitutas escravizadas varia dos 9 aos 20 anos, sendo mais valorizadas as jovens e virgens. O que chocou toda a opinião pública é que esse comércio de meninas é prática aceita socialmente na região sendo até mesmo respeitados os integrantes de uma nova categoria profissional: os 'captadores'. Estes geralmente usam técnicas que variam do rapto e promessas de empregos bem remunerados, até – mais comumente – a compra da menina à própria família. Na região, o costume de pagar pelas jovens é aceito, porque, cinicamente, a família

considera o preço um 'adiantamento' do trabalho que será feito pela escrava.”<sup>67</sup>

A criação formal da Frente Parlamentar pela Criança e Adolescente do Congresso Nacional<sup>68</sup> se dá em 1993, firmando-se perante o Congresso Nacional, a sociedade e as entidades que defendem os direitos das crianças, como instrumento de luta por uma infância digna. Hoje a Frente conta com setenta e três parlamentares, entre Deputados e Senadores. Como principais atividades observa-se: a implantação da CPI destinada a apurar responsabilidades pela exploração e prostituição infanto-juvenil; participação no lançamento da Campanha Nacional pelo Fim da Violência, Exploração e do Turismo Sexual de Crianças e Adolescentes; apresentação do Projeto de Lei nº 267, no ano de 1999, que institui o Dia Nacional de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Além destas atividades desenvolvidas pela Frente Parlamentar, vários deputados têm apresentado constantemente projetos de leis de combate à violência sexual.

### Constituições Estaduais

As Constituições Estaduais, em sua maioria, garantem a proteção especial à família, à assistência integral à saúde da mulher, crianças e adolescentes. Em relação à violência sexual, especificamente:

- A Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu artigo 218, estabelece competir “ao Poder Público, na forma da lei e por intermédio da Secretaria competente, coordenar, elaborar e executar política de assistência social descentralizada e articulada com órgãos públicos e entidades sociais sem fins lucrativos, com vistas a assegurar especialmente o alojamento e apoio técnico e social para mendigos, gestantes, egressos de prisões ou de manicômios, portadores de deficiência, migrantes e pessoas vítimas de violência doméstica e prostituídas”;
- A Constituição Estadual da Bahia prevê “acolhimento de mulheres, crianças e adolescentes vítimas de violência familiar e extrafamiliar, preferencialmente em casas especializadas, incluindo as portadoras de gravidez não-desejada”;
- A Constituição Estadual do Rio de Janeiro garante “a assistência à mulher em caso de violência sexual, asseguradas dependências especiais nos serviços garantidos”;
- A Constituição Estadual de Tocantins assegura “à mulher, vítima de estupro, *assistência médica e psicológica nos órgãos do Sistema Único de Saúde*”; e
- A Constituição Estadual do Espírito Santo reputa como inaceitáveis “a tortura e a violência física, psicológica ou moral que venham a atingir a dignidade e a integridade da pessoa humana”.

---

<sup>67</sup> Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Questão da Violência Contra a Mulher, Relatório Final, publicado no Suplemento ao Nº 202, 14 de dezembro de 1993. Brasília – DF, p. 32.

### **Leis Estaduais que estabelecem formas de combate à violência sexual contra crianças e adolescentes nas unidades da Federação:**

- Lei nº 16.123, de 13 de dezembro de 1995, que pune os estabelecimentos que abrigam crianças e adolescentes ilegalmente, sancionada em 14 de abril de 1996, na Cidade do Recife – Pernambuco;
- Lei nº 1.799 de 17 de dezembro de 1997 institui o Dia Estadual de Combate à Violência e à Exploração Sexual contra a Criança e o Adolescente, que ocorrerá, anualmente, no dia 06 de outubro, no Estado de Mato Grosso do Sul; e
- Lei nº 1.669 de 23 de setembro de 1997 dispõe sobre a publicação nos classificados dos jornais locais de advertência quanto à exploração sexual de crianças e adolescentes, no Distrito Federal.

### **Convenções internacionais sobre tráfico de seres humanos**

Segue, abaixo, o *status* dos acordos e convenções das Nações Unidas sobre tráficos de seres humanos, segundo informações obtidas junto ao escritório do *United Nations Information Center* (UNIC), do Rio de Janeiro, e a Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores:

a) Acordo para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas:

Substituído pela Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio e Protocolo Final, de 21/03/50; caducará, nos termos do artigo 28 da Convenção, quando as Partes nos instrumentos internacionais mencionados nas suas alíneas 1, 2 e 3 dela se tornarem Partes.

b) Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas:

Em vigor desde 03/12/1924.

c) Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e de Crianças:

Em vigor desde 18/08/1933. Este Acordo foi substituído pela Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio e Protocolo Final, de 21/03/50 e caducará, nos termos do artigo 28 da Convenção, quando as Partes nos instrumentos internacionais mencionados nas suas alíneas 1, 2 e 3 dela se tornarem Partes.

Ratificada pelo Brasil em 18 de agosto de 1933.

d) Protocolo de Emenda da Convenção para a Repressão do Tráfico de Mulheres e de Crianças, de 30 de setembro de 1921, e da Convenção para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores de 11 de outubro de 1933:

Em vigor desde 12/11/1947. Ratificado pelo Brasil em 6 de abril de 1950.

e) Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio e Protocolo Final:

Entrou em vigor 21/03/1950. Ratificada pelo Brasil em 12 de setembro de 1958. O protocolo final da Convenção foi ratificado pelo Brasil em 12 de setembro de 1958.

Em seu Art. 1º, recomenda punir *toda pessoa que, para satisfazer às paixões de outrem: 1º) aliciar, induzir ou desencaminhar, para fins de prostituição, outra pessoa, ainda que com seu consentimento; e 2º) explorar a prostituição de outra pessoa, ainda que com seu consentimento.*

Determina, ainda, a Convenção, em seu Art. 3º, que deverão ser também punidos, na medida permitida pela legislação nacional, toda tentativa e ato preparatório efetuado com o fim de cometer as infrações de que tratam os Artigos 1º e 2º e, em seu Art. 17., refere medidas destinadas a combater o tráfico de pessoas de um ou outro sexo para fins de prostituição.

f) Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores:

Em vigor desde 15/08/1997.

g) Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas Especialmente Mulheres e Crianças da Convenção Contra o Crime Organizado Transnacional.

Assinado pelo Brasil em dezembro de 2000, destina-se a promover a cooperação para prevenir e combater de maneira mais eficaz o crime transnacional organizado.

## **Ações Governamentais**

### **Ministério da Indústria e Comércio - Embratur**

O projeto publicitário da EMBRATUR da campanha “Exploração do Turismo Sexual Infantil - Cuidado o Brasil está de Olho” foi lançado no dia 05 de fevereiro de 1997, pelo Presidente da República. Esta campanha de abrangência nacional disponibiliza um telefone público gratuito de “Disque-Denúncia” para receber denúncias referentes à exploração, abuso, turismo sexual e outros tipos de violência. As denúncias são encaminhadas para instituições competentes. Esta campanha conta com o apoio o Ministério da Justiça, INFRAERO, ANDI - Agência Nacional dos Direitos da Infância, ABAV - Associação Brasileira de Agentes de Viagem, ABIH - Associação Brasileira da Indústria Hoteleira e visa a mobilização, a sensibilização da sociedade brasileira e dos turistas estrangeiros contra a exploração sexual comercial em todo o território nacional.

## **Ministério da Saúde**

No contexto de suas atribuições, o Ministério da Saúde tem trabalhado na formulação das políticas sobre acidentes, violências e saúde, estabelecendo diretrizes e instrumentos, para execução pelos estados e municípios, das ações voltadas a promoção da saúde e à prevenção e tratamento dos agravos decorrentes dos acidentes e violências. A violência contra a mulher, em particular, a violência doméstica e sexual, foi incluída entre as prioridades do Ministério da Saúde, no âmbito da área da Saúde da Mulher, a partir de 1998.

As ações desenvolvidas até o ano de 2001 pelo Programa de Atenção à Saúde da Mulher em Situação de Violência priorizaram as seguintes diretrizes:

- a. Indução de política voltada para a prevenção e tratamento dos agravos decorrentes da violência contra a mulher junto aos estados e municípios:
  - Divulgação das políticas;
  - Participação em eventos locais, cursos, treinamentos;
  - Assessoria para elaboração e execução de projetos locais.
  
- b. Normatização da Assistência:
  - Protocolo de prevenção da Aids em Vítimas de Violência Sexual, em 2001;
  - Norma Técnica de “Prevenção e Tratamento dos Agravos Decorrentes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes”, 40.000 exemplares foram distribuídos para Equipes de Saúde, Organizações de Mulheres, Universidades e Entidades de Classe;
  - Protocolo de Atenção à Violência Intra-familiar, no ano de 2001, destinada às Equipes de Saúde da Família;
  - Cartilha sobre Direitos Humanos e Violência Intra-familiar, produzida em 2001 e dirigida aos 150.000 agentes Comunitários de Saúde;
  - Recomendações para o Apoio Psicossocial a Vítimas de Violência.
  
- c. Investimentos em projetos de atenção às mulheres em situação de violência:
  - Ações de implantação/implementação de serviços que em 1999 totalizaram o valor de R\$ 106.058,00 (Cento e seis mil e cinquenta e oito reais);
  - Ações de implantação/implementação de serviços previstas para 2000, tiveram os seus custos orçados em R\$ 295.328,00 (Duzentos noventa e cinco mil trezentos e vinte oito reais);

- Ações previstas para 2001 relacionadas com a aquisição de anticoncepção hormonal oral de emergência (pílula do dia seguinte), também utilizada para atendimento das Mulheres Vítimas de Violência Sexual perfizeram um total de R\$ 350.000,00 (Trezentos e cinquenta mil reais).

Dentre os resultados provenientes dos investimentos em projetos de atenção às mulheres em situação de violência, registre-se que:

- a. em 1997 existiam apenas dezessete Serviços de Referência em Assistência Integral à Mulher em Situação de Violência. Em 2001, conta-se com quarenta e oito serviços implantados, sendo dez em serviço ambulatorial e trinta e oito hospitalares;
- b. trinta e seis hospitais estão preparados para interrupção de gravidez pós-estupro, se houver esta demanda por parte das mulheres agredidas, e vinte e seis já atenderam pelo menos um caso de interrupção, até o final do ano 2000.

A edição da Norma Técnica “Prevenção de Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes”, em 1988, estabelece a adequação dos serviços de saúde para contemplar os fatores relacionados com a situação. A maioria dos serviços está situada no sul e sudeste do país. O norte é a região com o menor número de unidades que oferecem este atendimento, enquanto os estados de outras regiões estão trabalhando na implementação de redes integradas e humanizadas de atenção a vítimas de violência, estabelecendo parcerias principalmente com as áreas de segurança e justiça.

Estes resultados decorrem da atuação de diversas instituições que vêm fazendo esforços conjuntos para incluir a violência contra a mulher como questão prioritária na agenda política nacional e promover o atendimento tanto a pessoas agredidas como aos autores da violência de gênero.

### **Ministério da Previdência e Assistência Social**

No âmbito da Política de Assistência Social, a partir de 1996, o Programa Brasil Criança Cidadã implanta o Projeto de Erradicação do Trabalho Infantil que dirige apoio financeiro às famílias vulnerabilizadas com a pobreza, que submetem seus filhos ao trabalho forçado; e o Projeto Cunhatã e Curumim, em 1997, em vinte e nove municípios do Amazonas, que desenvolve ações de prevenção e combate à exploração sexual de crianças e adolescentes.

O Governo Federal, com o Programa Avanço Brasil, estabelece como prioridade na agenda política e social do país o Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, delegando a coordenação à Secretaria de Estado da Assistência Social - SEAS.

A partir do exercício de 2001, a SEAS executa, através das agendas sociais apresentadas por vinte e um Estados da Federação, atingindo duzentos e quarenta e dois municípios brasileiros, o Programa Sentinela e baseando-se no desenvolvimento de ações especializadas, dirigidas ao atendimento dos casos identificados de abuso e de exploração sexual através dos serviços Centro de Referência e Família Acolhedora.

- i. Centros de Referência: é uma estrutura física que o município implanta para o desenvolvimento de serviços que executam ações especializadas de atendimento e proteção imediata às crianças e aos adolescentes vitimados pela exploração sexual. Desenvolvem serviços de abordagem educativa às crianças e as adolescentes exploradas sexualmente nas ruas ou pelas redes organizadas; atendimento multiprofissional especializado para as vítimas da violência sexual e aos seus familiares; apoio psicossocial a grupos de famílias vitimadas sexualmente; atendimento psicossocial às crianças e adolescentes vitimadas sexualmente, através dos grupos de apoio; acompanhamento permanente dos casos atendidos no Centro junto à rede de serviços, família e comunidade; abrigo por vinte e quatro horas, quando necessário; oferece retaguarda ao sistema de garantia de direito por intermédio dos serviços de colocação em abrigo, colocação familiar e família acolhedora.
- ii. Família Acolhedora: é um serviço que o município implanta e/ou implementa constituindo uma rede de famílias voltada a proteção integrada das crianças e adolescentes vitimadas pelo abuso sexual, garantido-lhes, através do acolhimento familiar, direito à convivência familiar e comunitária, o serviço está respaldado no Artigo 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente que estabelece os princípios e critérios que disciplinam a acolhida. O acompanhamento de cada família que integra o serviço será realizado pela equipe técnica dos Centros de Referência.

Os serviços Centros de Referência e Família Acolhedora são financiados com recursos dos Fundos de Assistência Social - FNAS, desde que as propostas reúnam, além da previsão de repasses do governo federal, o aporte de recursos dos governos estaduais e municipais, podendo integrar também receitas diversas, tais como recursos captados junto à iniciativa privada, a agências financiadoras e à sociedade em geral.

### **Ministério da Integração Nacional**

O PRONAGER - Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em Áreas de Pobreza tem como objetivo a coordenação de diversas ações e programas, capazes de melhorar a condição de vida das pessoas que vivem nas áreas de pobreza dos municípios.

Em 2000, o Brasil ratificou a Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho sobre as piores formas de trabalho infantil, que abrangem práticas tais como a escravidão infantil, o trabalho forçado, o tráfico de crianças, a servidão por dívidas e a condição de servo, a prostituição, a pornografia e diversas formas de trabalho perigoso e explorador.

Nos eixos da Política Nacional de Combate ao Trabalho Infantil constam a melhoria da renda familiar e a promoção do desenvolvimento local integrado e sustentável. Para tanto, a SEAS/MPAS - Secretaria de Estado da Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social desenvolve ações estruturantes voltadas para a organização produtiva das famílias das crianças atendidas no PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, de modo a possibilitar a inserção econômica e social das mesmas, contribuindo para a superação da situação de pobreza da família. Propõe a atuação do PRONAGER junto às famílias participantes do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, comprometendo para isso R\$ 13.500.000,00 (Treze milhões e quinhentos

mil reais), exercício de 2000, de modo a alcançar, no período até 2001, cerca de 100 mil famílias atendidas pelo PETI.

Espera-se dessa forma, combater a situação de desemprego e subemprego das comunidades carentes e fomentar a erradicação do trabalho infantil e contribuir para a sustentabilidade das condições de emancipação econômica e inserção social das pessoas e comunidades atendidas, contribuindo assim para a redução da pobreza e desigualdades sociais nas áreas de atuação do PETI.

### **Ministério do Trabalho e Emprego**

O PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador foi concebido e implementado a partir de 1995, tendo sido selecionado, desde 1996, como projeto prioritário do Governo Federal, incluído no plano “Brasil em Ação”. Inserido no quadro de políticas ativas do Sistema Público de Emprego, o PLANFOR é financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador, junto com programas de Seguro-Desemprego, de crédito popular e de intermediação de desempregados. Desde a sua formulação, o PLANFOR foi pensado não apenas como um programa de treinamento em massa, mas também como estratégia de articulação de uma política pública de Educação Profissional (EP), integrada à política pública de trabalho e renda.

No Brasil, o tema da igualdade de oportunidades, do combate à discriminação, está na pauta de políticas públicas desde 1965, mas só recentemente, a partir do lançamento do **Programa Nacional de Direitos Humanos**, pelo Ministério da Justiça, em 1996, é que o governo brasileiro começou a atuar mais decididamente para formular e implementar políticas públicas orientadas por essa premissa.

Em 08 de março de 1996 foi assinado o Protocolo “Mulher, Educação e Trabalho” pelo Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Justiça/Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, estabelecendo os seguintes compromissos: mínimo de 30% de participação feminina nos programas do PLANFOR; desenho de programas focalizados em mulheres chefes de família e jovens em risco social, em especial situações de violência e exploração sexual.

Foram desenvolvidas, nos Estados, as seguintes experiências inovadoras na perspectiva de gênero, focalizando o tema da violência sexual:

- a) Paraíba – Secretaria Estadual de Justiça e Cidadania, Pró-Reitoria para Assuntos Comunitários da Universidade Federal da Paraíba: preparação de pessoas que trabalham nas delegacias, para atendimento especializado a casos de violência contra mulheres.
- b) Pernambuco – Secretaria de Segurança Pública, Academia de Polícia Civil, Fundação Apolônio Sales de Desenvolvimento Educacional: preparação de policiais para atuar no combate à violência doméstica contra mulheres e crianças e turismo sexual (adolescentes).
- c) Rio Grande do Norte – Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, em Natal: projeto piloto para jovens em situação de exploração do turismo sexual, utilizando metodologia que trabalha a auto-estima e a construção da cidadania.

- d) Minas Gerais – Sindicato das Costureiras de Belo Horizonte e Instituto de Promoção Social Humana Professor Darcy Ribeiro: programa para 2,6 mil mulheres, incluindo 500 em risco de exploração sexual, em cursos de moda – desenho, modelagem, costura – valorização pessoal, higiene, saúde.
- e) No período de 1995 a 1999, jovens de 16-24 anos representaram cerca de 40% dos treinandos e treinandas do PLANFOR<sup>69</sup>, 2,7 milhões de pessoas, sendo perto de 890 mil em situação de risco social – violência, exploração sexual, pobreza crítica.

## **Ministério das Relações Exteriores**

Por meio de sua rede de embaixadas e consulados<sup>70</sup>, o Brasil tem acompanhado o problema do tráfico internacional de seres humanos e cooperado intensamente com órgãos internos e estrangeiros no sentido de coibir a prática delituosa e, dentro de suas atribuições específicas, prestar assistência consular às vítimas.<sup>71</sup> Trata-se, na verdade, de crime que por diversas vezes as repartições consulares não têm conhecimento, tendo em vista que o silêncio das vítimas, causado por um temor de represálias, revela-se mais freqüente do que a existência de denúncias formalizadas perante autoridades locais.

Na outra extremidade do atendimento consular, a Divisão de Assistência Consular do Itamaraty tem recebido crescente número de denúncias relacionadas ao tráfico de seres humanos, provenientes de familiares e órgãos como o Departamento da Polícia Federal, os Ministérios Públicos e de Associações de Proteção ao Cidadão. Ao tomar conhecimento das mesmas, a Divisão estabelece contacto imediato com a Repartição Consular que corresponde à jurisdição do local e solicita a implementação das providências necessárias à apuração do fato e à prestação de assistência consular que incluem: comunicação às autoridades policiais locais, designação de funcionário especialmente treinado e preparado para acompanhar o desenrolar das investigações, levantamento de informações a respeito da pessoa, sua origem, seus dados de qualificação pessoal, época da chegada ao país e contato com órgãos locais de acolhimento e de assistência social para fins de prestação de apoio material e psicológico, seguido de novo contacto com a Divisão de Assistência Consular, que implementa as providências necessárias relativas ao retorno da cidadã brasileira ao Brasil. Ao longo do ano de 2.000 e 2.001, foram recebidas pela Divisão vinte e cinco denúncias de casos tipificados como tráfico de seres humanos.

Constata-se que o nível de colaboração entre as autoridades envolvidas, ou seja, órgãos policiais e judiciais locais, o Itamaraty e autoridades brasileiras têm registrado crescente evolução ao longo do ano de 2.001, o que prenuncia incremento na repressão transnacional deste crime execrável, que afeta não somente as cidadãs brasileiras como igualmente suas famílias.

---

<sup>69</sup> Dados apresentados na publicação do Ministério do Trabalho e Emprego, Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Diversidade & Igualdade de Oportunidades: qualificação profissional na perspectiva de gênero, Brasília, 2000, p.25

<sup>70</sup> Atualmente é composta por 80 embaixadas com serviço consular, 29 consulados-gerais, 07 consulados de carreira e 13 vice-consulados

<sup>71</sup> Segundo os termos da Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963, a prestação de ajuda e assistência aos nacionais constitui uma das mais importantes funções consulares a serem exercidas pelo país no exterior. Lembre-se, por oportuno, que as funções diplomáticas são compostas por um quadrilátero, formado pela negociação, a representação, a informação e a prestação de assistência consular. E é de acordo com esse entendimento que o Itamaraty tem pautado sua ação no tocante ao tráfico de seres humanos. Ressalta-se, a propósito, que o Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas para a repressão de tráfico de pessoas e do lenocínio, concluída em Nova York em 1950, e ratificada pelo Brasil em 1958.

## Ministério da Justiça

### O CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

Tem como finalidade a promoção de políticas, em âmbito nacional, que objetivem eliminar a discriminação contra a mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país. Está diretamente subordinado à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, e tem por competência propor mudanças legais que efetivem o cumprimento da Constituição Federal, assim como a reforma dos Códigos Civil e Penal, eliminando aspectos discriminatórios. Exemplo disto são as sugestões apresentadas para a Comissão do Ministério da Justiça incumbida de propor o Anteprojeto de Reformulação do Código Penal brasileiro.

O CNDM mantém permanente interlocução com as Cortes de Justiça, em defesa dos direitos da mulher, e atua em parceria com centros universitários, instituições de mulheres em nível estadual, Distrito Federal e municipal, e organizações não-governamentais voltadas para a promoção e divulgação dos direitos e realização de eventos de interesse da mulher.

Para implementar os compromissos assumidos pelo Governo brasileiro na IV Conferência Mundial sobre Mulher em Pequim, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher/MJ elaborou o documento “*Estratégias da Igualdade*”, após um amplo processo de consulta à sociedade civil e ao Estado, o qual propõe como áreas prioritárias para garantir a igualdade de direitos e oportunidades das mulheres: Combate à Pobreza; Saúde; Educação; Prevenção e Combate à violência; Mecanismos Institucionais; Mulheres e os Direitos Humanos e Meios de Comunicação.

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher apresenta o Programa Nacional de Prevenção e Combate à Violência, centrado em quatro eixos básicos: coordenação de ações interministeriais, reformulação legal, fortalecimento do aparelho jurídico-policial, campanhas de sensibilização da opinião pública e vem implementando as seguintes ações:

- a) Reformulação legal: por iniciativa do Conselho, o Projeto de Lei de autoria do executivo – PL 1609/96 – foi encaminhado ao Congresso Nacional, alterando o Código Penal, ao retirar os chamados “Crimes contra a Liberdade Sexual” (estupro, atentado violento ao pudor, posse sexual mediante fraude, atentado ao pudor mediante fraude) do Título “Dos Crimes contra os Costumes” e transferindo-os para o Título “Dos Crimes contra a Pessoa”;
- b) Proteção às mulheres vítimas de violência doméstica em Centros Integrados de Assistência. Nesse sentido, o Conselho elaborou em 1997 o documento “Termo de Referência para a Implantação e Implementação de Casas Abrigo”. Em 1998 viabilizou a celebração de nove convênios, entre o Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Direitos Humanos, Estados, Municípios e o Distrito Federal, para a construção e manutenção de Casas Abrigo e acompanhamento de sua execução, orçando R\$ 407.000,00 (quatrocentos e sete mil reais); em 1999, doze convênios somando R\$ 644.000,00 (seiscentos e quarenta e quatro mil reais); e em 2000 foram firmados dezenove convênios totalizando 800.000,00 (oitocentos mil reais);

- c) Participação na Comissão de Alto Nível instituída pelo Ministro da Justiça para propor anteprojeto de reformulação da Parte Especial do Código Penal, contribuindo de forma decisiva para a manutenção da pena do estupro (reclusão, de seis a dez anos) e da criminalização do assédio sexual. O texto final do anteprojeto do Código Penal entregue ao Ministro da Justiça, em 8 de abril de 1999, criminaliza o assédio sexual e garante a permanência da pena no crime de estupro;
- d) Fortalecimento das DEAMs - Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher criadas em 1985, em cumprimento a uma das políticas mais importantes no combate à violência contra a mulher. Atualmente, existem 307 (trezentas e sete) unidades em todo o território nacional. Contudo, locais como Acre, Alagoas, Roraima, Ceará e Distrito Federal contam com uma única delegacia no estado, enquanto que São Paulo concentra 40,7% do total de delegacias existentes no país, seguido de Minas Gerais com 13%<sup>72</sup>; e
- e) O CNDM articulou com a Secretaria de Estado de Direitos Humanos/Ministério da Justiça a criação de um Comitê Técnico com vistas a promulgação da legislação específica para combater a violência intra-familiar. Portaria Nº 97, de 9 de março de 1999.

Com base em estudos desenvolvidos sobre o PPA 2000-2003, nos projetos constantes da Agenda do Governo para o período de 2001/2002 e na proposta da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária 2002, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher apresentou um conjunto de ações na área de Direitos Humanos, visando o combate à violência contra a mulher e no Plano Nacional de Segurança Pública. Dentre elas cumpre destacar as referidas a:

- a) Assegurar junto ao poder estadual e municipal a criação de programas de prevenção e atendimento à violência, no meio urbano e no meio rural, com ênfase na violência familiar, na violência contra meninas e crianças, e quanto ao uso de drogas.
- b) Garantir recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para reaparelhar, qualificar e informatizar as Delegacias de Defesa da Mulher – DEAM's, bem como para a implantação de novas Delegacias.
- c) Garantir, em todas as Delegacias, a privacidade e o tratamento humanizado no atendimento às mulheres vítimas de violência.
- d) Implantar redes integradas de atendimento às mulheres em situação de violência, no meio rural e no meio urbano, com atuação multidisciplinar, voltada às famílias, às vítimas e aos agressores.
- e) Garantir a instalação e o funcionamento de Casas Abrigo e de Casas de Passagem para acolher as mulheres e jovens em situação de risco.

A implantação de Casas Abrigo e a criação das delegacias de defesa das mulheres, desde a década de 80, permitem que a violência sexual se torne mais visível e passe a ser

<sup>72</sup> Dado apresentado pelo Relatório Final da Pesquisa Nacional sobre as Condições de Funcionamento das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres, da SEDH/Secretaria Executiva do CNDM, Brasília, 2001, p. 01.

investigada com mais frequência. Mas tanto as delegacias como as Casas apresentam sérias dificuldades por causa do apoio instável por parte do governo. A distribuição dessas entidades no país é absolutamente desigual, ao que deve ser acrescentada a falta de profissionais e de treinamento especializado para lidar com a questão da violência sexual.

### **O DCA - Departamento da Criança e do Adolescente**

O Departamento da Criança e do Adolescente, criado ao final de 1995 no âmbito da então Secretaria dos Direitos da Cidadania<sup>73</sup> do Ministério da Justiça, convergia suas ações no sentido de intervir na área temática abuso sexual e exploração sexual de crianças e adolescentes, buscando a reponsabilização dos agressores e a proteção jurídico-social dos vitimados, em face de sua missão institucional, que é a de implementar a política nacional dos direitos humanos, bem como promover e defender os direitos da criança e do adolescente. Tudo isso somado às demais áreas sociais, de saúde, de educação, trabalho e assistência social, que têm os seus próprios programas de prevenção e combate referidos à essa questão.

Dentro da linha de proteção jurídico-social, envolvendo o sistema de garantia de direitos, no plano legislativo, em cumprimento aos compromissos assumidos no Programa Nacional dos Direitos Humanos, o Ministério da Justiça “deflagrou o processo de alteração, de dispositivos do Código Penal, a fim de estabelecer penalidades mais severas, nos casos de condutas abusivas, violentas ou de exploração sexual de crianças e adolescentes. A título de exemplo, as ações penais não são mais de natureza privada, e sim, pública. Tal alteração constituiu-se em importante conquista para a repressão dos crimes de abuso e exploração sexual infanto-juvenil.”<sup>74</sup>

Ao longo do ano de 1996, o CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, promoveu ampla mobilização social nas esferas municipal, estadual e nacional para avaliar a situação de implementação dos direitos da população infanto-juvenil como prioridade absoluta, em especial no que se refere aos eixos temáticos – trabalho infantil, violência e exploração sexual contra crianças e adolescentes. O esforço culminou em 1997 com a realização da II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Prioridade Absoluta Criança e Adolescente.

Desde 1996, o DCA prioriza, em seus planos de ação, estratégias de política de garantia dos direitos, especificamente, a proteção jurídica e social a crianças e adolescentes abusados e explorados sexualmente. Entre elas, destaque-se: a) o fortalecimento às entidades sociais de defesa jurídico social, aos Conselhos Tutelares, aos centros de apoio operacional das promotorias de infância e juventude, aos juízos próprios, às delegacias especializadas de proteção a crianças e adolescentes e outros, todos no exercício de suas missões institucionais; b) a formação dos agentes públicos governamentais e comunitários envolvidos com a promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes explorados, e a responsabilidade dos exploradores.

---

<sup>73</sup> Hoje Secretaria de Estado dos Direitos Humanos.

<sup>74</sup> Pronunciamento da Dr<sup>a</sup> Alayde Sant’Anna, Diretora do DCA, abordando o tema: Medidas de Enfrentamento, no painel: Violência e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes, nos Anais da II Conferência do CONANDA.

1. *Principais ações estratégicas de âmbito nacional desenvolvidas pelo DCA:*

- a) Em 1996: Implantação e implementação dos Conselhos Tutelares.
- b) Em 1996: Financiamento de projetos e programas para o enfrentamento da exploração e abuso sexual de crianças e adolescentes nas áreas de prevenção e defesa desenvolvido pelas ONG's.
- c) Em 1996: Apoio ao lançamento da Campanha Nacional de Combate à Exploração Sexual Infanto-Juvenil, em parceria com a ABRAPIA - Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência, e apoio às Campanhas realizadas em diferentes estados brasileiros.
- d) Em 1996 e 1997: Implementação de "rede nacional" de proteção jurídico-social a crianças e adolescentes vitimados, Projeto ADVOGA CRIANÇA, desenvolvido pela ANCED – Associação Nacional dos Centros de Defesa, envolvendo trinta e cinco entidades de defesa, especialmente Centros de Defesa da Criança e do Adolescente.
- e) Em 1996, 1997 e 1998: Desenvolvimento, implantação e implementação do SIPIA - Sistema de Informações para a Infância e a Adolescência. Esse Sistema, no seu módulo 1, consiste no monitoramento da violação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, e a reparação desses direitos por meio de programas e serviços.
- f) Em 1997 e 1998: Campanha Nacional de Combate à Exploração Sexual Comercial e implantação de programa de Recebimento de Denúncias, em parceria com a ABRAPIA - Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência.

2. *Programas e planos desenvolvidos pelo DCA inseridos no Programa Avança Brasil – Plano Plurianual 2000-2003:*

- a) Qualificação do sistema de Garantia dos Direitos de Criança e Adolescentes: a ação prevista é de capacitação de recursos humanos para atuação na área de garantia de direitos para crianças e adolescentes - Conselheiros de Direitos e Tutelares; policiais e técnicos da Delegacias Especializadas, defensores públicos e técnicos, promotores e técnicos das Promotorias da Infância e Juventude, juízes e técnicos das Varas da Infância e Juventude, e profissionais dos Centros de Defesa. Orçamento previsto: R\$ 394.202,00. Em 2000: o DCA – Departamento da Criança e do Adolescente, apoia a capacitação de juizes e promotores da infância e da juventude na área da garantia dos direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. A proposta é de realização de Encontros pela Justiça na Educação e repassar para os operadores da justiça e organizações sociais de atendimento, o Sistema de Garantia presente no Estatuto da Criança e do Adolescente e seus mecanismos de exigibilidade.
- b) Estudos e pesquisas aplicadas na área de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente: dentre as estratégias planejadas, o DCA apóia a realização de estudos e pesquisas na área da violência sexual. Em parceria com o IBISS – Instituto Brasileiro

de Inovações pró-Sociedade Saudável (centro-oeste) articula a Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual no Brasil, coordenada pelo CECRIA - Centro de Referência, Estudos e Ações Sobre Crianças e Adolescentes, em resposta a uma demanda da OEA – Organização dos Estados Americanos, por meio da Comissão Interamericana de Mulheres e do Instituto Interamericano da Criança, que apóia o Instituto Internacional de Direitos Humanos da Universidade De Paul College para um projeto de pesquisa piloto que tem como objetivo estudar o tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual em países da América Latina e Caribe. Orçamento: R\$ 144.998,38.

- c) Implantação de Sistema Integrado de Informações para Infância e Adolescência – SIPIA, em âmbito nacional, de maneira a assegurar dados reais e fidedignos para subsidiar a adoção de políticas públicas nas três esferas. Orçamento: R\$ 959.200,00.
- d) Reordenamento institucional disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente: a ação prevista é a implantação de unidades dos direitos da criança e do adolescente do eixo de Defesa/Responsabilização. Tem como objetivo apoiar projetos de implantação de Núcleos de Defensorias Públicas Especializadas em Criança e Adolescente. De acordo com o Art. 141 é garantido o acesso de toda criança e adolescente à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, por qualquer de seus órgãos. No ano 2001, negocia-se a criação de treze unidades de Núcleo Especializado de Atendimento à Criança e ao Adolescente nas Defensorias Públicas que prestaria assistência judiciária na defesa dos interesses de crianças e adolescentes, com atuação junto às Varas da Infância e da Juventude, nos estados do Acre, Amapá, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins. Orçamento: R\$ 1.091.000,00.
- e) Implantação de rede de identificação e localização de crianças e adolescentes desaparecidos. Orçamento: R\$ 255.000,00.
- f) Programas e planos desenvolvidos pelo DCA inseridos no Plano Nacional de Segurança Pública:
- g) Capacitação de recursos humanos para atuação na área de garantia de direitos para crianças e adolescentes, envolvendo oficinas de trabalho: a) com os profissionais das Delegacias Especializadas de Investigação de Crimes contra Crianças e Adolescentes, b) avaliação e diagnóstico da violação de direitos de crianças e adolescentes – violência física, psicológica e sexual. Orçamento: R\$ 492.500,00.
- h) Criação de Delegacias Especializadas de Investigação de Crimes contra Crianças e Adolescentes, inserindo a) reordenamento institucional e b) apoio ao fortalecimento das Delegacias, de forma a implementar a operacionalização do sistema de Notificação de Denúncias de Crimes contra Crianças e Adolescentes. Investe em parceria com os governos estaduais do Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, e Santa Catarina. Propõe a essas Delegacias a

criação do Serviço de Investigação de Crianças Desaparecidas. Orçamento: R\$ 1.000.000,00

### 3. *Acordos de Cooperação Técnica com Organismos Internacionais:*

a) *UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura: aperfeiçoar a expandir o sistema de Informação sobre a Infância e a Adolescência – SIPIA.*

b) UNIFEM - Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher: Desenvolve o Projeto Promoção de Direitos de Mulheres Jovens no Brasil Vulneráveis ao Abuso Sexual e Exploração Sexual Comercial. Este Projeto foi definido no contexto da Campanha de Violência contra a Mulher, desenvolvida na América Latina e Caribe. É um trabalho interagencial das Nações Unidas, coordenado pelo UNIFEM, que se edifica em iniciativas de movimentos das mulheres na região e se vincula a campanha global de direitos humanos. Em 1999 começa a sua execução e entre as atividades propostas, destacam-se:

- *A produção de conhecimento sobre a violência sexual de meninas e mulheres jovens por meio do levantamento dos estudos, pesquisas, projetos/programas, campanhas realizadas na área temática, cadastros de pessoas físicas e jurídicas.*

- Oficinas com jovens (em Brasília-DF, São Vicente-SP, Foz de Iguaçu-PR, Vitória-ES, Belo Horizonte-MG, Maceió-AL, Recife-PE). Através da aplicação de técnicas específicas, favoreceu-se a expressão criativa e vivencial, o que possibilitou o entendimento das causas, dimensões, características e conseqüências da exploração sexual e do abuso sexual, *sob a ótica das adolescentes*, vítimas do abuso sexual e da exploração comercial sexual.

- Realização de curso/treinamento, experiência piloto desenvolvida em Brasília, para profissionais (assistentes sociais, psicólogos) visando o atendimento especializado em avaliação de abuso sexual de crianças e adolescentes. Foram capacitados 26 profissionais de 10 Unidades da Federação.

- Parceria com o Núcleo de Atenção à Violência, para desenvolver atendimento aos casos de violência. Sua atuação se dá em nível preventivo (palestras a profissionais e a comunidade em geral) no Rio de Janeiro e demais estados brasileiros. Em nível clínico, no município do Rio de Janeiro, é feito atendimento psicoterápico a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual e aos autores da agressão, com o acompanhamento social aos familiares. Atualmente, oferece estágio para alunos da graduação e pós-graduação; grupos de estudo e supervisão, e desenvolve pesquisa sobre o tema.

- *Análise das estratégias utilizadas no atendimento, prevenção, defesa e responsabilização do abuso sexual de crianças e adolescentes nas agências governamentais para o enfrentamento das situações de abuso sexual de crianças e adolescentes, focalizando as etapas de revelação, denúncia, investigação e*

*ressarcimento de direito em cinco estados, correspondendo as cinco regiões geográficas brasileiras - Pesquisa Circuito e Curtos-Circuitos no Atendimento, Prevenção, Defesa e Responsabilização do Abuso Sexual contra Crianças e Adolescentes.*

#### 4. *Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes:*

Apresenta um conjunto de ações articuladas que visam a intervenção técnico-política e financeira para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes. Este Plano foi aprovado em assembléia do CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, constituindo-se em diretriz nacional no âmbito das políticas de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, no ano de 2000. Trata-se, portanto, de um documento legitimado e de referência para as políticas nos níveis federal, estadual e municipal.

- a) A criação de uma secretaria executiva para a descentralização, por unidades federadas, da implantação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil. Orçamento: R\$ 66.960,00.
- b) Ação especificada no Plano plurianual: Rede Nacional de Informações para Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Programa: Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes). Estratégia: Descentralizar a rede nacional, a partir da organização de bancos de dados, nas diferentes regiões do país, utilizando os bancos de dados já existentes, suas experiências e tecnologia, mas adaptando-os às novas demandas. Orçamento: R\$ 140.000,00.
- c) Ação não especificada no plano plurianual: Implementação do Sistema Nacional de Recepção, Tratamento, Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação de Denúncias de Exploração Sexual Praticada Contra Crianças e Adolescentes. a) Apoiar o Sistema de Notificação de denúncias - serviço telefônico (disque 0800990500) e por meio de campanha permanente, com objetivo de sensibilizar a sociedade para a questão, articulando os órgãos de defesa/responsabilização no tratamento de denúncia para a proteção da criança e do adolescente e responsabilização do agressor; b) Monitorar a denúncia e o seu fluxo dentro do Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

### **Medidas Judiciais**

Na proteção dos direitos, a Constituição, em seu Art. 5º, inciso XXXV, garante à pessoa o direito ao acesso ao Judiciário. No que tange ao conjunto de instituições – o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Segurança Pública – todas visam, dentre suas atribuições a promover e garantir a proteção de mulheres, crianças e adolescentes vítimas da violência sexual.

Ao longo do processo de implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente,

os espaços públicos e mecanismos jurídicos constituem o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente, integrado por três eixos: promoção, controle social, defesa e responsabilização. O eixo da defesa e responsabilização<sup>75</sup> é constituído por espaços públicos e mecanismos jurídico-institucionais que: a) protegem juridicamente (processo/procedimento) crianças e adolescentes que têm seus direitos violados ou ameaçados; e b) responsabilizam juridicamente os violadores desses direitos. Nesse eixo, operam a Defensoria Pública, os Centros de Defesa e os Conselhos Tutelares<sup>76</sup>, entre outros, que têm como objetivo garantir, via defesa jurídico-social, os direitos da criança e do adolescente. Operam, ainda, outros agentes, com os quais também devem estabelecer relações: o Judiciário, o Ministério Público e a Segurança Pública. A única instituição autorizada a realizar exames médicos oficiais em vítimas de violência sexual é o IML - Instituto Médico Legal, cujas dependências estão situadas com maior frequência, na zona urbana - capitais, com escassez de equipamento e de funcionários, principalmente médicas legistas. Raramente encontram-se no IML profissionais com especialização em crimes de abuso sexual. Há, entretanto, mobilização de militantes feministas e da área de Direitos Humanos propondo reforma do sistema médico legal, criação de espaços mais humanizados, com pessoal técnico especializado. O sistema de direitos, na proteção e garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, está funcionando articuladamente da seguinte forma:<sup>77</sup>

- a) Delegacia de Proteção à Criança e do Adolescente - Para onde devem ser encaminhadas todas as queixas e denúncias de violência contra crianças e adolescentes. Instaurado o inquérito policial, o delito é investigado por agentes especializados que investigam, ouvem as partes e instruem o inquérito sob a responsabilidade de um Delegado. Se este conclui pela culpabilidade do acusado, indicia-o e remete o inquérito para a Justiça. Na perspectiva de proteção à vítima da violência sexual, foram capacitados psicólogos e assistentes sociais para o atendimento especializado e avaliação dos casos de abuso sexual de crianças e adolescentes, no âmbito do Projeto do UNIFEM/MJ/SEDH/DCA.
- b) Ministério Público - A Coordenadoria para Infância e Juventude é o órgão da Promotoria do Ministério Público Estadual encarregado de promover ações públicas para apuração e julgamento dos autores dos crimes sexuais contra crianças e adolescentes. A ação pública pode ser condicionada à representação da parte, mas a Promotoria pode promover a ação pública incondicionada, na qual não é necessário que a parte represente.
- c) Justiça Criminal Especializada - Varas Criminais Especializadas na Repressão aos Crimes contra Crianças e Adolescentes - apuram os delitos, inclusive violência sexual praticada contra crianças e adolescente. Essas Varas foram criadas para dar maior celeridade nos julgamentos desses crimes, visando a diminuir o índice de impunidade. O tratamento dispensado tanto ao agressor quanto à vítima procura ser especializado, utilizando esse Juízo de equipe multiprofissional para proteger a vítima e agilizar o andamento do processo. Atualmente, as Varas Criminais Especializadas na Repressão

<sup>75</sup> NOGUEIRA NETO, Sistema de Garantia de Direitos – O Papel dos Centros de Defesa, CENDHEC, Recife

<sup>76</sup> Em levantamento realizado pelo DCA, no ano de 1999, existiam 1.502 Conselhos Tutelares, e 2.273 Conselhos Municipais de Direitos, no Brasil.

<sup>77</sup> Configuração apresentada pelo CEDECA/BA, no site [www.violenciasexual.org.br](http://www.violenciasexual.org.br).

aos Crimes contra Crianças e Adolescentes só existem nos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco.

- d) Defensoria Pública - As Defensorias Públicas têm como função institucional, entre outras, a de exercer a defesa da criança e do adolescente. O Estatuto da Criança e do Adolescente também prevê, em seu artigo 141, que toda criança ou adolescente deve ter garantido o acesso à Defensoria Pública. Atualmente existem Núcleos Especializados de Atendimento à Criança e ao Adolescente nas Defensorias Públicas no Acre, Amapá, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins.

## Fatores e Dificuldades

A exploração da prostituição e o tráfico de mulheres vêm crescendo em todos os centros urbanos do Brasil, assumindo forma diversificada e peculiar de acordo com a realidade sócio-econômica-cultural de cada região.

Muitas mulheres, desde a infância, são vítimas de diferentes manifestações de violência que se constituem em perversas violações de direitos. Em todo o território nacional, meninas e adolescentes são submetidas, no dia a dia, a variadas formas de exploração sexual e de tráfico.<sup>78</sup>

Por conta da incidência de meninas de idade cada vez menor que vivem da “troca de favores sexuais por bens materiais ou sociais”, acata-se a expressão “exploração sexual” no lugar de exploração da prostituição, para evitar qualquer tipo de discriminação, até porque estão em pleno processo de desenvolvimento bio-psico-sócio-cultural. De acordo com os documentos da Campanha Nacional (1997), a palavra prostituição oculta a natureza do comportamento sexualmente abusado, desviando o enfoque e dando uma idéia de consentimento informado, colocando as meninas e adolescentes em situação de infratores em lugar de vítimas.<sup>79</sup>

A Agenda de Ação acordada no Congresso de Estocolmo (1996) define que a exploração sexual comercial infantil é todo tipo de atividade em que as redes, usuários e pessoas usam o corpo (sexo) de uma menina ou de uma adolescente para tirar vantagem ou proveito de caráter sexual com base numa relação de exploração comercial e de poder, e declara que a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes é um crime contra a humanidade.

Neste contexto, a exploração sexual, caracterizada pela relação mercantil por meio do comércio do corpo (sexo), inclui também o turismo sexual, o tráfico e a pornografia.

---

<sup>78</sup> A expressão “tráfico” neste documento tem o significado de recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de pessoas, utilizando ameaça, uso da força ou outras formas de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade, situação de vulnerabilidade, entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, com o fim de a explorar, de acordo com o Protocolo Adicional Contra a Criminalidade Organizada Transnacional, para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (ONU 2000).

<sup>79</sup> Campanha Nacional pelo Fim da Exploração, Violência e Turismo Sexual Contra Crianças e Adolescentes – Secretaria Executiva: Casa Renascer, Natal/Rio Grande do Norte, 1997

Apesar de ilegais e punidas pela legislação brasileira, estas práticas estão disseminadas pelo território nacional e organizadas em redes, propiciando a impunidade, além de estimular a produção e o consumo de material pornográfico (troca e venda de mercadoria pornográfica, a exemplo de revistas, fotografias, filmes, vídeos e sites da Internet) e a expansão da criminalidade nacional e transnacional.

O ganho das meninas com a exploração sexual é pequeno, as dívidas são freqüentes, retiram sempre um percentual para quem as explora, para a manutenção do “ponto”, e como quem fornece os suprimentos, na maioria das vezes, são as próprias pessoas envolvidas com a rede de exploração sexual comercial, estabelece-se um ciclo difícil de romper, mantendo as meninas atreladas à rede delituosa.

As formas de expressão das modalidades da exploração sexual de crianças e adolescentes estão relacionadas com as atividades econômicas e estas, por sua vez, caracterizam a formação das redes de exploração sexual comercial nas várias regiões do país, incluindo, entre outras, agências de turismo, hotéis, boates e bares, agências de modelos, taxistas, caminhoneiros, policiais.

É possível identificar algumas das modalidades de como a exploração sexual se manifesta no Brasil, a partir das dimensões apresentadas em Relatório de Estudo coordenado por FALEIROS E COSTA<sup>80</sup> para o Ministério da Justiça em 1997, e das características apontadas em 1999, por LEAL,<sup>81</sup> as quais têm permitido uma maior visibilidade da exploração sexual e de sua gravidade em todas as regiões do país. Ambos os estudos possibilitam a seguinte sistematização de dados:

---

<sup>80</sup> Fundamentos e Políticas contra Exploração e Abuso Sexual de Crianças e Adolescentes - Relatório de Estudo, Ministério da Justiça/CECRIA, 1997

<sup>81</sup> LEAL, M<sup>a</sup> Lúcia, Exploração sexual Comercial de Meninos, Meninas e Adolescentes na América Latina e Caribe (Relatório Final – Brasil), 1999, Brasília.

## **REGIÃO      MODALIDADES DA EXPLORAÇÃO SEXUAL**

- Norte**      Exploração de crianças e adolescentes em prostíbulos e em garimpos que se apresenta sob formas bárbaras como: cárcere privado (fazenda e garimpo), venda, tráfico, leilões de virgens, mutilações, desaparecimentos e mesmo assassinatos. Nos portos fluviais a exploração se destina, principalmente, à tripulação de navios cargueiros.
- Nordeste**      Nas cidades litorâneas de intenso turismo, como as capitais desta região ocorre, principalmente, o turismo sexual e a pornografia. É marcadamente comercial, organizada numa rede de aliciamento que inclui agências de turismo nacionais e estrangeiras, hotéis, comércio de pornografia, taxistas e outros.
- Trata-se de exploração sexual, em sua maior parte, de adolescentes do sexo feminino, pobres, negras ou mulatas. Inclui o tráfico para países estrangeiros. Nos portos marítimos, destina-se, sobretudo, à tripulação de navios cargueiros.
- Sudeste**      A exploração sexual centra-se crianças e adolescentes em situação de rua. Fogem de suas casas para escapar de violência física ou sexual ou do estado de extrema miséria ou negligência em que vivem. Passam a sobreviver nas ruas, usando o corpo (sexo) como mercadoria para obter o sustento. Ocorre também nos prostíbulos. Nos portos marítimos, destina-se principalmente à tripulação dos navios.
- Centro-Oeste**      Acontece com frequência o “turismo náutico” nos municípios banhados por rios navegáveis, nas fronteiras nacionais e internacionais desta Região e em zonas portuárias. Esta prática está voltada para a comercialização do corpo (sexo) infanto-juvenil e começa a desenvolver-se no sentido de atender aos turistas. Mas é a própria população local que se constitui na principal consumidora da prostituição de crianças e adolescentes nas regiões ribeirinhas. Desta Região registram-se denúncias de exploração sexual de meninas e adolescentes indígenas.
- Sul**      A exploração sexual concentra-se em crianças e adolescentes em situação de rua. Trata-se principalmente de adolescentes do sexo feminino. Encontra-se em todos os grandes centros urbanos e mesmo em cidades de porte médio. Nesta Região registram-se denúncias de tráfico e exploração sexual de meninas e adolescentes indígenas.

As formas mais comuns de aliciamento para a exploração sexual e o tráfico são as falsas ofertas de emprego, promessas de vida melhor (escola, conhecimento de língua estrangeira, salário e etc.) e de casamento. A violência intra-familiar e extrafamiliar constituem-se também em fatores de vulnerabilização que favorecem o ingresso da criança

e da adolescente nas redes de exploração sexual comercial e de tráfico. Esta situação de violência ocorre em todo o país, tanto em ambientes rurais quanto urbanos e em todas as classes.

No entanto, a exploração sexual atinge mais mulheres e adolescentes do sexo feminino na faixa etária de 14 aos 17 anos de idade que vivem em situação de pobreza. A pobreza, nas suas mais diversas manifestações, interfere diretamente, favorecendo a “ida às ruas e a trajetória da prostituição, o turismo sexual, a exploração por redes, bordéis e motéis”.<sup>82</sup>

No ordenamento jurídico brasileiro, “todos estes atores têm em comum a responsabilização pela omissão, pela não garantia ou violação de direitos da infância e da juventude”.<sup>83</sup> Ainda é reduzido o desempenho, baixo o número dos diferentes órgãos existentes nos Estados e mínima a integração entre essas instituições, concorrendo para uma inócua proteção de crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexuais. Ela Wiecko, ao fazer uma avaliação de duas ações preconizada pelo Congresso de Estocolmo, ressaltou como essas ações têm sido postas em prática no Brasil, “sob o ponto de vista do sistema penal, que é definido como o conjunto de instituições, estratégias e sanções sociais que visam a promover e garantir a submissão do indivíduo às normas de conduta protegidas penalmente. O Estado brasileiro, ao firmar a declaração e agenda para a ação votadas no Congresso de Estocolmo, concordou em promover, entre outras, as seguintes ações: primeiro, criminalizar a exploração comercial-sexual de crianças e outras formas de exploração sexual de crianças, bem como apenar todos os agentes envolvidos, nacionais ou estrangeiros, ao mesmo tempo assegurando que as vítimas dessa prática não sejam apenadas. Quanto à primeira ação, afirma que, no Brasil, a proteção de crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual é deficiente. Em primeiro lugar, na criminalização primária dos agentes, e quando se fala em criminalização primária, quer se dizer, a previsão legislativa de condutas definidas como crime, isto é, aquilo que está na lei como crime, ou não. (...) Há um conjunto de tipos penais que vêm sendo, com razão, objeto de crítica. A corrupção de menores, na modalidade de corromper, é considerada, na dogmática jurídico-penal, como um crime material. Nessa qualificação, torna-se necessário demonstrar que o adolescente tornou-se, pela conduta do agente, moralmente depravado, corrompido. E, com isso, nos processos acontece uma discussão sobre o comportamento de crianças e adolescentes, permeada de preconceitos, marcada pelo total desconhecimento da realidade. Diante dessas imperfeições da lei, muitos autores de abuso sexual têm sido absolvidos, enquanto as vítimas têm sido julgadas e condenadas, moralmente, sem que lhes tenha sido assegurada a devida defesa.”<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Fundamentos e Políticas contra Exploração e Abuso Sexual de Crianças e Adolescentes - Relatório de Estudo, Ministério da Justiça/CECRIA, 1997

<sup>83</sup> GARCIA, Margarita Bosch. O Papel dos Centros de Defesa in Sistema de Garantia de Direitos, Recife, 1999, p. 209

<sup>84</sup> Texto “Medidas de Proteção”, de autoria de Ela Wiecko, no painel: Violência e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes, nos Anais da II Conferência do CONANDA.

A violência sexual contra a mulher através das condutas tipificadas no Código Penal como estupro (Art. 213), atentado violento ao pudor (Art. 214), atentado ao pudor mediante fraude (Art. 216), sedução (Art. 217), corrupção de menores (Art. 218), rapto (Art. 219), entre outros, denominados como delitos sexuais, que atentam contra a liberdade sexual, classificados como crime contra os costumes, não contra a pessoa, não pode permanecer nos mesmos termos como em 1.940, época da edição do Código Penal. Daí o papel que a jurisprudência brasileira assume, suprindo as deficiências de dispositivos do Código completamente defasados e obsoletos.

A exploração sexual e o tráfico para fins de exploração sexual estão definidos como crimes no Código Penal, evidencia-se nas medidas judiciais mais o caráter de repressão; apenação sobre a figura do explorador/traficante, ficando rechaçado o caráter de proteção e a assistência à vítima.

A rede de tráfico, constituída por aliciadores, transportadores, exploradores, outros intermediários e clientes, exige resposta do Estado na criação de medidas de proteção jurídica e medidas para assegurar proteção, apoio e assistência adequada às vítimas, e responsabilização dos violadores que integram a rede de tráfico. Na área da proteção dos direitos da mulher, não existe algo tão concatenado como o sistema proposto para crianças e adolescentes, configurado pelo Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente. As Ongs e organismos sociais, autoridades judiciais, policiais e dos serviços de imigração, e serviços homólogos existentes ainda não estão suficientemente mobilizados e preparados para uma abordagem global e multidisciplinar com vistas à prevenção e ao enfrentamento do tráfico.

## **Artigo 7º**

***Os Estados-Partes tomarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do País e, em particular, em igualdade de condições com os homens o direito a:***

***a) Votar em todas as eleições e referendos públicos e ser elegível para todos os órgãos cujos membros sejam objeto de eleições públicas.***

***b) Participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas, ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais.***

***c) Participar em organizações e associações não-governamentais que se ocupem da vida pública e política do País.***

## **Medidas Legislativas**

### **Constituição Federal**

O artigo 3º afirma que constituem objetivos fundamentais da República, entre outros, promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Por sua vez, o artigo 5º consagra que “*todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*” e que “*homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações*”.

Ao tratar dos direitos políticos, o artigo 14 afirma que “*a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos*”.

Em conformidade com o artigo 5º, I, da Constituição brasileira, *homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações*. O artigo 14, § 3º, do mesmo documento, estipula que são condições de elegibilidade: a nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral na circunscrição; a filiação partidária e a idade mínima (devidamente estabelecida) para os cargos estipulados. Não se encontra, assim, nenhum óbice de ordem normativa na Constituição do Brasil que inviabilize o acesso das mulheres aos cargos eletivos.

### **Legislação Federal**

A legislação federal brasileira só recentemente avançou no sentido da adoção de medidas concretas visando a ampliar as oportunidades de participação política das mulheres. Destaca-se, como exemplo, a adoção da política de cotas para as candidaturas de mulheres pela Lei n.º 9100, de 02/10/95, que estabeleceu as normas para a realização das

eleições municipais de 3 outubro de 1996, cujo § 3º do art. 11 previa a cota mínima de 20% das vagas de cada partido ou coligação para a candidatura de mulheres. Cabe, ainda, mencionar a reedição dessa medida em 1997, pela Lei n.º 9504, que estabelece normas para as eleições, e, no seu art. 10 - § 3º, prevê que “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”<sup>85</sup>. A legislação de 1997 teve, também, a preocupação de obrigar a referência ao sexo nas fichas de inscrição de candidaturas, a fim de assegurar o monitoramento da execução da política de cotas<sup>86</sup>.

A atuação da Bancada Feminina no Congresso Nacional, que reúne deputadas e senadoras, articuladas com os Conselhos dos Direitos da Mulher e com diferentes organizações do movimento de mulheres, foi fundamental para a aprovação dessas leis.

**Tabela 15: Evolução da Participação das Mulheres na Câmara dos Deputados, Brasil, 1932-1998**

Ano	Candidatas	Eleitas		Ano	Candidatas	Eleitas
1932	1	1		1970	4	1
1935	–	2		1974	4	1
1946	18	0		1978	–	4
1950	9	1		1982	58	8
1954	13	3		1986	166	26
1958	8	2		1990	–	29
1962	9	2		1994	189	32
1965	13	6		1998	352	29

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, dez. 2000.

### Constituições Estaduais

Algumas Constituições Estaduais, ao criar Conselhos Estaduais da Mulher, referem-se especificamente à participação da mulher na elaboração de políticas governamentais e sua execução, como as do Ceará, Maranhão, Pará, Paraná e a Lei Orgânica do Distrito Federal.

<sup>85</sup> Nas Disposições Transitórias Art. 80 foi previsto que nas eleições a serem realizadas no ano de 1998, cada partido ou coligação deverá reservar, para candidatos de cada sexo, no mínimo, vinte e cinco por cento e, no máximo, setenta e cinco por cento do número de candidaturas que puder registrar.

<sup>86</sup> Art. 16. Até quarenta e cinco dias antes da data das eleições, os Tribunais Regionais Eleitorais enviarão ao Tribunal Superior Eleitoral, para fins de centralização e divulgação de dados, a relação dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais, da qual constará obrigatoriamente a referência ao sexo e ao cargo a que concorrem.

A título de exemplo, transcreve-se disposição da Constituição do Ceará: “*O Conselho Cearense dos Direitos da Mulher, órgão que objetiva propor medidas e ações que possibilitem o exercício dos direitos da mulher e sua participação no desenvolvimento social, político, econômico e cultural do Estado do Ceará, será consultado com prioridade e obrigatoriamente, quando da elaboração de políticas públicas, a ela referentes, em todas as instâncias da administração estadual. O Conselho Cearense dos Direitos da Mulher gozará de autonomia financeira e administrativa.*”

A Constituição da Bahia prevê medidas específicas referentes à reprodução humana, menciona a fiscalização pelo Poder Público e por entidades representativas e ainda a criação de comissão estadual interdisciplinar, garantida a representação do movimento autônomo de mulheres, para avaliar as pesquisas no campo da reprodução humana. No mesmo sentido a Constituição do Rio de Janeiro estabelece em seu artigo 36: “*Observado o princípio fundamental da dignidade da pessoa, a lei disporá que o Sistema Único de Saúde regulará as pesquisas genéticas, e de reprodução em seres humanos, avaliadas, em cada caso, por uma comissão estadual interdisciplinar.*” E, ainda, no parágrafo único do mesmo dispositivo “*que na comissão a que se refere este artigo, deverá ser garantida a participação de um membro do movimento autônomo de mulheres e de um do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher.*” A Constituição do Tocantins prevê a participação de entidades representativas de mulheres no desenvolvimento, controle e implementação de programas governamentais de atendimento integral à saúde da mulher.

### **Legislação Estadual**

Até o momento, o Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Lei n.º 11.303/99, foi a única unidade da federação que determinou “*cotas mínimas e máximas (30 % e 70%) de homens e mulheres no provimento dos cargos de órgãos de colegiado da administração estadual*”. No Estado da Paraíba, está em discussão projeto de lei que estabelece um percentual mínimo de 30% e máximo de 70% para cada sexo, no provimento de cargos de direção dos órgãos subordinados a administração estadual.

**Tabela 16: Presença das Mulheres nas Assembléias Legislativas dos Estados, Brasil, 1946-1998**

Ano	Candidatas	Eleitas		Ano	Candidatas	Eleitas
1946	8	5		1974	15	11
1950	10	8		1978	-	20
1954	16	7		1982	132	28
1958	39	2		1986	385	31
1962	92	11		1990	-	58
1965	39	11		1994	613	-
1970	38	8		1998	1388	107

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

### **Legislação Municipal**

Pouquíssimas informações se têm, em geral, sobre a atuação dos Legislativos nos 5.560 municípios brasileiros. E caso se objetive procurar estas informações a partir do recorte de gênero e raça/etnia, os dados são ainda mais escassos.

Segundo Lúcia Avelar, em levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 1997, nos Legislativos municipais, o número de vereadoras eleitas em 1992 foi de 3.952; enquanto em 1996 passaram a 6.536. Esse aumento foi diferenciado conforme as regiões do País. Na região Centro-Oeste foi maior - já que ali o número era o mais baixo entre todas as regiões -, passando de 157 para 555 mulheres vereadoras. A região Sul mostra aumento significativo: de 537 vereadoras em 1992 para 1.096 em 1996 (104,1%). O Nordeste e o Sudeste, já com números expressivos registrados em anos anteriores, mostram acréscimos em torno de 50%. No total, a participação das mulheres nos Legislativos municipais passou de 7,4% em 1992 para 11,0% em 1996.

Na eleição de 2000, das 70.321 mulheres que se candidataram para os Legislativos municipais, foram eleitas 7.000. As candidaturas masculinas foram em número de 296.902, sendo eleitos 53.257. O Nordeste é a região com maior proporção de vereadoras, 36,7%, seguida pelo Sudeste, com 27,9%. Os Estados da região Sul elegeram 17,8% e as regiões Norte e Centro-Oeste elegeram, respectivamente, 8,9% e 8,7%.

A discussão sobre as ações afirmativas, mais especificamente sobre o sistema de cotas, ganhou maiores proporções com a aprovação de legislação que estabelece cotas por sexo nas eleições proporcionais no Legislativo brasileiro. Até então, a adoção de

dispositivos de cotas para a composição de cargos de direção vinha já sendo incorporada em estatutos e regimentos internos de alguns poucos partidos políticos e centrais sindicais. Na atualidade, a discussão sobre a implantação de medidas afirmativas, mais especificamente pelo mecanismo de cotas, no âmbito dos poderes Executivo e Judiciário, dá-se também no sentido de expandir tal política para o trato da questão racial.

No campo legislativo, é importante chamar a atenção para duas questões: 1) a dificuldade de se obter dados e informações retrospectivas sobre a participação das mulheres na política, já que somente em 1997 se tornou obrigatória a referência ao sexo na ficha de inscrição de candidatura; 2) o grande número de projetos legislativos tramitando no Congresso Nacional que propõem a adoção do sistema de cotas, e outras medidas de ação afirmativa, em diferentes instâncias de decisão dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.

Tramitam, no Congresso Nacional, atualmente, 18 proposições legislativas sugerindo a adoção do sistema de cotas, a alternância entre os sexos, ou outras medidas legislativas de ação afirmativa que contribuam para uma maior representação das mulheres em cargos ou instâncias de direção, ou para conferir visibilidade às mulheres que ocupam esses cargos. Algumas unidades da Federação começam a tomar iniciativas no mesmo sentido, como por exemplo o projeto de resolução que altera o regimento interno da Assembléia Legislativa incluindo tratamento de “Senhor Deputado” ou “Senhora Deputada”, “Deputado” ou “Deputada” ou “Excelência”, de 1999, em tramitação na Assembléia Legislativa do Estado do Pará.

Discussão importante que se trava, no espectro da reforma eleitoral diz respeito à adoção do sistema de listas nas eleições, o que poderia, se acoplado à idéia de alternância entre os sexos na composição das listas, assegurar maior eficácia na eleição de mulheres e na conquista de um equilíbrio entre os sexos.

### **Ações governamentais**

Ao assinar o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH o Governo brasileiro assumiu o compromisso de apoiar programas de informação, educação e treinamento de direitos humanos para profissionais de direito, policiais, agentes penitenciários e lideranças sindicais, associativas e comunitárias, com vistas a aumentar a capacidade de proteção e promoção dos direitos humanos na sociedade brasileira; orientar tais programas na valorização da moderna concepção dos direitos humanos, segundo a qual o respeito à igualdade supõe também a tolerância com as diferenças e peculiaridades de cada indivíduo; apoiar a representação proporcional de grupos e comunidades minoritárias, do ponto de vista étnico, racial e de gênero, nas campanhas de publicidade e de comunicação de agências governamentais; e incentivar campanhas de esclarecimento da opinião pública sobre os candidatos a cargos públicos e lideranças da sociedade civil comprometidos com a proteção e promoção dos direitos humanos. Ao adotar o PNDH, em 13 de maio de 1996, o Brasil tornou-se um dos primeiros Países do mundo a cumprir

recomendação específica da Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993), atribuindo ineditamente aos direitos humanos o *status* de política pública governamental.

O PNDH inclui entre seus compromissos a ratificação, bem como a implementação e divulgação, de atos e ações internacionais para proteção e promoção dos Direitos Humanos, definindo, entre outras, como atividades de curto prazo: adotar legislação interna que permita o cumprimento pelo Brasil dos compromissos assumidos internacionalmente, como Estado parte, em convenções e tratados de direitos humanos; implementar a Plataforma de Ação da Conferência Mundial dos Direitos Humanos (realizada em 1993, em Viena), que define a violência contra as mulheres como violação dos direitos humanos; implementar a Plataforma de Ação da Conferência Mundial de População e Desenvolvimento (realizada 1994, no Cairo), implementar os compromissos assumidos na Convenção Interamericana (assinada em Belém do Pará, em junho de 1994) no sentido de prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher; implementar a IV Conferência Mundial da Mulher (realizada em Pequim, em 1995); implementar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Note-se que, em 13 de maio de 2002, houve o lançamento da versão atualizada do PNDH, que incorpora ações específicas no campo da garantia do direito à educação, à saúde, à previdência e assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer, assim como propostas voltadas para a educação e sensibilização de toda a sociedade brasileira com vistas à construção e consolidação de uma cultura de respeito aos direitos humanos.

Ao se observar o quadro abaixo, relativo à participação de homens e mulheres nos altos escalões do Poder Executivo, na última década, torna-se evidente o desequilíbrio entre aquilo que a Constituição Federal e as legislações nacionais e internacionais prescrevem e a realidade brasileira.

**Tabela 17: Participação de mulheres no Poder Executivo, Brasil, 1990-2000**

<b>Cargo</b>	<b>1990</b>	<b>1994</b>	<b>2000</b>
Presidente	0	0	0
Vice-Presidente	0	0	0
Ministras	2	1	0
Vice-Ministras	0	0	0
Governadoras	0	1	1
Vice-Governadoras	2	0	2
Diretoras de Empresas Estatais	0	0	0

Fonte: FLACSO – Brasil CEPAL. Dados fornecidos por órgãos governamentais.

**Tabela 18: Mulheres Prefeitas por Região, 1972-1992, Brasil**

Região	1972	1976	1982	1986	1988	1992
Norte	4	0	6	8	19	34
Nordeste	44	52	51	74	92	149
Sudeste	7	1	20	17	37	70
Sul	0	2	4	5	11	32
Centro-Oeste	3	3	2	3	11	32
Total no País	58	58	83	107	171	317

Fonte: BLAY, E. *Enfrentando a alienação: as mulheres e o poder local*. Brasil, 1990, mimeogr. Instituto Brasileiro de Administração Municipal; Escola Nacional de Serviços Urbanos e Núcleo de Estudos da Mulher e Políticas Públicas.

No âmbito ministerial, mais recentemente, têm surgido iniciativas no sentido de reduzir as desigualdades entre mulheres e homens, e entre raças/etnias. Alguns dos programas desenvolvidos por alguns ministérios, como o PRONAF – Programa Nacional de Agricultura Familiar, PROGER (Programa de Geração de Emprego e Renda), e FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), do Ministério do Trabalho e Emprego, têm destinado recursos para a requalificação e formação da mão-de-obra, com incentivo específico às mulheres. O Ministério do Desenvolvimento Agrário também vem tomando algumas medidas importantes e pioneiras no sentido de procurar obter maior equilíbrio entre homens e mulheres nos cargos de decisão. Para tanto, adotou internamente o sistema de cotas por sexo. Além disso, lançou um programa de cotas na reforma agrária que vai destinar inicialmente 30% de todos os recursos para as mulheres assentadas e que tenham unidades de agricultura familiar. De acordo com cálculos desse Ministério, apenas 11% das pessoas com títulos de terra da reforma agrária são mulheres, embora a metade da população do campo é composta de mulheres. O Ministério do Desenvolvimento Agrário adotou ainda a política de cotas para enfrentar a discriminação racial/étnica, estabelecendo para 2001 a cota de 20% a afro-descendentes para os cargos de direção e serviços terceirizados no âmbito do Ministério e prevendo a cota de 30% para o ano de 2003. No mesmo sentido, o Ministério da Justiça, mediante a Portaria n. 1156, de 20 de dezembro de 2001, criou o programa de ação afirmativa no âmbito do Ministério, para os cargos de direção e serviços terceirizados, fixando que 20% destes cargos serão ocupados por afro-descendentes, 20% por mulheres e 5% por pessoas portadoras de deficiência.

Ressalte-se que, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, foi assinado no dia 14 de maio de 2002, o Termo de Ajuste ao Protocolo de Cooperação sobre a Ação Afirmativa no Instituto Rio Branco, criando as "bolsas-prêmio de vocação para diplomacia". Por meio deste Termo de Ajuste, recursos no montante de 350 mil reais por ano foram disponibilizados para que ações concretas sejam adotadas de imediato, no

contexto daquele Protocolo. De 14 de maio a 20 de junho, os formulários de inscrição para as 20 bolsas anuais poderão ser submetidos por candidatos afro-descendentes que desejem se preparar para o concurso do Instituto Rio Branco, com vistas ao ingresso na carreira diplomática. Na seleção dos candidatos, levar-se-á em conta também a equidade de gênero.

## **Poder Judiciário**

No campo do Poder Judiciário, destaca-se como fato significativo a indicação das cinco primeiras mulheres para cargos de ministras, três no Superior Tribunal de Justiça, uma no Supremo Tribunal Federal e uma no Superior Tribunal do Trabalho. Não obstante, além da baixa participação de mulheres nessas cortes de justiça, nota-se a ausência completa de mulheres nos tribunais superiores eleitoral e militar.

A proposta de Emenda à Constituição n. 7/99, aprovada em 11.08.99 pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, que interfere diretamente na composição do Supremo Tribunal Federal constitui uma medida de caráter afirmativo com vistas a enfrentar a situação de baixa participação da mulher nas instâncias superiores do Poder Judiciário. A proposta consiste em acrescentar um parágrafo ao art. 101 da Constituição Federal determinando que as nomeações para o cargo de Ministro obedecerão ao critério de alternância entre sexos.

A quebra do monopólio masculino em instâncias de poder no Judiciário foi fruto da mobilização de organizações governamentais e não-governamentais de mulheres. Representa uma primeira abertura no sentido da progressiva ampliação do número de mulheres em cargos de direção do Judiciário. Vale lembrar que é da competência do Presidente da República a nomeação dos altos escalões dos poderes Executivo e Judiciário. Assim, é possível a tomada de uma decisão política com vistas a estabelecer um equilíbrio entre os sexos na ocupação desses cargos.

Cumprido ressaltar que a presença das mulheres nos outros escalões do Judiciário já é bastante significativa, girando, atualmente, em torno de 30%, conforme dados da cientista política Lúcia Avelar.

A elevada participação das mulheres nas instâncias da Justiça de 1º e 2º graus se explica pelo fato de que esses cargos são ocupados por concurso, e não por indicação.

**Tabela 19: Justiça Comum, Federal e do Trabalho de 1º Grau – número de juizes e juízas em relação a cargos providos e percentual de vacância, Brasil, 1999**

Órgão	Cargos previstos em lei	Cargos providos		Cargos vagos	Percentual		
		Juizes	Juízas		Juizes	Juízas	Vacância
Justiça Comum	9.678	4.977	2.221	2.480	69,14	30,86	25,63
Justiça Federal	903	443	167	293	72,62	27,38	32,45
Justiça do Trabalho	4.507	2.758	1.271	478	68,45	31,55	10,61
Total	15.088	8.178	3.659	3.251	69,09	30,91	21,55

Fonte: Supremo Tribunal Federal – Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

**Tabela 20: Participação no Ministério Público da União por sexo/região, Brasil, 2000**

Região	Procuradores, Subprocuradores e Procuradores Regionais				
	Masculino	%	Feminino	%	Total
<b>Norte</b>	19	100	0	0	19
Nordeste	53	76	17	24	70
Sudeste	151	67	74	33	225
Sul	76	70	33	30	109
Centro-Oeste	18	89	04	11	22
Distrito Federal	75	73	28	27	103
Total	392	71,5	156	28,5	548

Fonte: Ministério Público da União.

## Fatores e Dificuldades

A falta de dados agregados por sexo constitui a primeira dificuldade a ser enfrentada ao se realizar uma análise da situação das mulheres na vida pública e política do País, com vistas a avaliar os patamares de igualdade existentes. Se o objetivo é a realização de um estudo retrospectivo a questão é ainda mais complicada: são poucos os anos para os quais existem informações agregadas por sexo. A situação ainda é mais precária, quanto aos dados relativos à variável raça/cor.

A Constituição Federal assegura às mulheres brasileiras, desde 1934<sup>87</sup>, o direito de votar e ser votadas, mas esse direito, por si só, não foi suficiente para colocar as mulheres em igualdade de condições com os homens nas disputas eleitorais. Tal situação perdura, pois, mesmo existindo um equilíbrio entre homens e mulheres eleitores – segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral há hoje no Brasil 55.437.428 mulheres eleitoras, o que representa 50,48% do total de votantes; e 54.152.464 homens, com o percentual de 49,31%, além de 236.371 registros de eleitores (0,22%) sem determinação de sexo. O número de mulheres eleitoras vem se manteve estável ao longo da última década: em 1994 representavam 50,31%; em 1996, 49,93%; em 1998, 49,77%. Não obstante, esse equilíbrio não se reflete no número de candidatas e de mulheres eleitas. A grande maioria das candidaturas e dos representantes eleitos para diferentes cargos são do sexo masculino.

O acesso às posições de poder é uma área de empoderamento da mulher em que o movimento de mulheres vem investindo de maneira mais consistente na última década. A participação da mulher nos cargos públicos e de chefia, como se verifica acima, não condiz com sua participação no eleitorado e na economia do País. Cabe destacar, na década de 90, a conquista da Lei de Cotas, que dispõe sobre cotas na política, de modo a assegurar a possibilidade de uma disputa mais equilibrada entre homens e mulheres nas eleições proporcionais, que lançou a discussão sobre a participação política das mulheres e sua relação com as diferentes instâncias de poder.

Observando o quadro atual da participação das mulheres nos poderes Legislativos, Executivo e Judiciário, e nos níveis federal, estadual e municipal, torna-se evidente o quanto ainda falta e deve ser feito para que as mulheres estejam equitativamente representadas nesses poderes.

---

<sup>87</sup> O direito ao voto foi afirmado no Código Eleitoral, em 1932, e reafirmado na Constituição de 1934.

**Tabela 21- Participação no Poder Legislativo**

	<b>Mulheres</b>	<b>%</b>	<b>Homens</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
Vereadoras*	6.992	11,61	53.253	88,39	60.245
Deputadas Estaduais/Distritais	111	10,48	948	89,52	1.059
Deputadas Federais	35	6,82	478	93,18	513
Senadoras	05	6,17	76	93,83	81
<b>Total</b>	<b>7.143</b>	<b>11,54</b>	<b>54.755</b>	<b>88,46</b>	<b>61.898</b>

CFEMEA – maio de 2001

\* 20 nomes - sexo não informado

**Tabela 22- Participação no Poder Executivo**

	<b>Mulheres</b>	<b>%</b>	<b>Homens</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
Presidenta	00	0,00	01	100,00	01
Governadora	01	3,70	26	96,30	27
Prefeitas*	318	5,72	5.241	94,28	5.559
<b>Total</b>	<b>319</b>	<b>5,71</b>	<b>5.268</b>	<b>94,29</b>	<b>5.587</b>

CFEMEA – março de 2001

\* 01 nome - sexo não informado

**Tabela 23- Participação no Poder Judiciário**

	<b>Mulheres</b>	<b>%</b>	<b>Homens</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
STF - Supremo Tribunal Federal*	01	9,09	10	90,91	11
STJ – Superior Tribunal da Justiça**	03	9,09	30	90,91	33
TST - Tribunal Superior do Trabalho***	01	5,88	16	94,12	17
<b>Total</b>	<b>05</b>	<b>8,20</b>	<b>56</b>	<b>91,80</b>	<b>61</b>

CFEMEA – agosto de 2001

\* Ministra Ellen Grace Northfleet

\*\* Ministras Eliana Calmon, Fátima Nancy Andrighi e Laurita Hilário Vaz

\*\*\* Ministra Maria Cristina Irigoyen

Nos quadros acima, não há informação sobre o número de mulheres negras que estão representadas no Legislativo. Não existe uma mulher negra entre as eleitas para chefiar o Poder Executivo federal ou estadual. Tampouco há informação sobre o número de negras chefiando os executivos municipais. Nenhuma das três ministras indicadas é negra.

Pode-se observar que, ainda que as medidas legislativas sejam necessárias e imprescindíveis, por si só não resolvem a questão da discriminação que as mulheres brancas, e sobretudo as negras e de outras raças/etnias, sofrem na sociedade brasileira. Em primeiro lugar, as legislações existentes precisam ser cumpridas. Em segundo, novas legislações e políticas públicas que contemplem a perspectiva de gênero e de raça precisam ser elaboradas e implementadas para que efetivamente se dê o empoderamento das mulheres - que necessariamente deve incluir o caráter de diversidade.

Caso se desloque o estudo do âmbito Legislativo estrito senso para o quadro de participação das mulheres nos partidos políticos, o quadro é semelhante. Não há dados agregados por sexo das filiações partidárias e, nas cúpulas dos partidos, a presença da mulher é ainda bastante reduzida: dos trinta partidos políticos com estatutos registrados, somente doze possuem núcleos ou articulações de mulheres. Poucos partidos políticos dão destaque para a questão de gênero e raça/etnia, ou para outros segmentos sociais igualmente discriminados, nos seus programas.

A ausência das mulheres brancas, e, mais ainda, negras em posições de poder nos partidos é também uma realidade. Alguns poucos partidos adotaram uma política de cotas por sexo, procurando interferir nessa realidade: Partido dos Trabalhadores - PT, Partido Popular Socialista - PPS, Partido Verde e Partido Democrático Trabalhista. A eficácia dessa política, se implementada, pode ser observada na tabela abaixo, com o PT e o PDT,

partidos que implantaram cotas internamente, destacando-se fortemente dos demais, quanto à porcentagem de mulheres nas cúpulas partidárias nos Diretórios e Executivas Nacionais.

**Tabela 24: As mulheres nas cúpulas dos maiores partidos políticos brasileiros, 2000**

<b>Partido</b>		<b>Nº de Membros</b>	<b>Nº de Mulheres</b>	<b>% de Mulheres</b>
PT	Diretório Nacional	90	<b>25</b>	<b>27,78</b>
	Executiva Nacional	21	<b>07</b>	<b>33,34</b>
PSDB	Diretório Nacional	128	<b>08</b>	<b>6,25</b>
	Executiva Nacional	25	<b>05</b>	<b>20</b>
PFL	Diretório Nacional	200	<b>10</b>	<b>05</b>
	Executiva Nacional	22	<b>00</b>	<b>00</b>
PDT	Diretório Nacional	158	<b>32</b>	<b>20,25</b>
	Executiva Nacional	07	<b>01</b>	<b>14,28</b>
PMDB	Diretório Nacional	150	<b>09</b>	<b>06</b>
	Executiva Nacional	18	<b>01</b>	<b>5,56</b>
PPB	Diretório Nacional	250	<b>26</b>	<b>10,4</b>
	Executiva Nacional	22	<b>00</b>	<b>00</b>

Fonte: Diretórios dos Partidos Políticos, dez. 2000.

O reconhecimento da necessidade de redistribuição das posições de poder entre homens e mulheres ocorre não apenas no âmbito do Estado e dos partidos políticos, ela também se dá nas diferentes organizações da sociedade civil.

O número de mulheres que participam de organizações não-governamentais, sindicatos e nos demais espaços de representação política é significativo. Não obstante, a participação das mulheres em cargos de poder nessas entidades é ainda bem menor do que a dos homens. Por outro lado, na iniciativa privada, tendo por base as 500 melhores e maiores empresas, conforme classificação da revista Exame, apenas três mulheres exerciam posição de presidente. Numa avaliação do Guia das 100 melhores empresas para trabalhar,

as mulheres constituíam apenas 24% do universo de gerentes e 7,7% de diretores de primeiro escalão.

As mulheres estão presentes em todos os espaços na vida brasileira, e em muitos deles em condições de igualdade, numericamente falando. Mas, estes mesmos números, analisados do ponto de vista do poder, apontam a uma outra realidade.

**Tabela 25 – Servidores Federais na Administração Direta e Indireta, Brasil, 1998**

	Homens	%	Mulheres	%	Total
Administração Direta	93.646	52,14	85.954	47,86	179.600
Autarquias	31.454	49,07	32.641	50,93	64.095
Fundações	44.157	72,59	16.671	27,41	60.828
Total	169.257	55,58	135.266	44,42	304.523

Fonte: SRH/MARE.

Nota: não foram incluídas as empresas estatais, de economia mista, nem as fundações universitárias

**Tabela 26: Servidores federais por cargos em comissão, Brasil, 1998**

Nível/Função	Homens	%	Mulheres	%	Total
DAS 1	3.641	54,47	3.043	45,53	6.684
DAS 2	3.519	60,14	2.332	39,86	5.851
DAS 3	1.508	62,16	918	37,84	2.426
DAS 4	1.173	70,58	489	29,42	1.662
DAS 5	456	83,52	90	16,48	546
DAS 6	118	86,76	18	13,24	136
Total	10.415	60,18	6.890	39,82	17.305

Fonte: SRH/MARE.

No exemplo acima, que vai se repetindo em todas as outras áreas, dados da Administração Direta, Autarquias e Fundações indicam um significativo equilíbrio entre mulheres e homens entre seus servidores, que, no entanto, não se reflete no número de mulheres e homens ocupando cargos em comissão – Direção e Assessoramento Superior (DAS): à medida que aumenta o nível do DAS, diminui o número de mulheres nesses cargos.

O que se pode observar, analisando os dados disponibilizados em todo o relatório, é que as mulheres atualmente são presença significativa na vida brasileira: nas escolas, universidades, nas mais diferentes profissões. Não obstante, ainda representam uma minoria em cargos de direção e poder das mais variadas estruturas. Vários fatores contribuem para tal situação, entre eles a existência de uma cultura que por muito tempo estigmatizou o espaço da política como masculino.

Vale lembrar que, somente em 1932, as mulheres brasileiras adquiriram o direito ao voto. A participação da mulher nos cargos eletivos é ainda muito mais recente: a primeira Senadora foi eleita (Marluce Pinto – PMDB/RR) para o mandato de 01/02/1991 a 31/01/1995<sup>88</sup>; e uma primeira e única governadora, eleita em 1994, e reeleita em 1998<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> Antes dela tivemos algumas suplentes que assumiram. A primeira foi Eunice Micchilles PDS/PFL/ AM, que assumiu com o falecimento do titular, Senador João Bosco. Período 31/05/1979 a 31/01/1987. A segunda Laélia de Alcântara PMDB/AC, convocada em virtude da licença do Senador Titular Adalberto Sena. Período 03/04/1981 a 29/07/1981. A terceira foi Maria Syrlei PMDB/SC. A senadora, 2ª suplente, foi convocada para complementar o período de licença concedida ao Senador Jaison Barreto, em virtude do afastamento do 1º suplente, senador Dejandir Dalpasquale. Período 11/06/1981 a 05/08/1981. A quarta, Dulce Braga PDS/SP. A senadora, 2ª suplente, foi convocada para completar o período de licença concedida ao Senador Amaral Furlan, em virtude do falecimento do 1º suplente, senador Ferreira Filho. Período 30/06/1982 a 29/11/1982. A quinta foi Íris Célia PDS/AC, suplente do Senador Jorge Kalume. Período 14/09/1983 a 11/01/1984. A sexta foi Alacoque Bezerra, PFL/CE, suplente do Senador Afonso Sancho. Período 19/10/1989 a 15/02/1990.

<sup>89</sup> Roseana Sarney/PFL, governadora do Maranhão.

Por outro lado, as responsabilidades com a casa e com os filhos continuam recaindo sobre as mulheres, dado o precário engajamento dos homens e o desinteresse do Estado.

O que se verifica, a partir das políticas adotadas até o momento, é que, em primeiro lugar, elas precisam ser generalizadas. Não basta alguns poucos ministérios adotarem políticas de ação afirmativa para enfrentarem a discriminação racial e de gênero. É necessário que a adoção de tais políticas seja uma diretriz governamental a qual todos os ministérios, fundações e autarquias, bem como os Poderes Legislativo e Judiciário, tenham a obrigação de implementar.

É igualmente fundamental que a formulação e implementação de políticas públicas com perspectiva de gênero e raça/etnia abarque todas as frentes temáticas: educação, violência, saúde e poder. Finalmente, é importante que os programas, projetos e serviços possam se multiplicar e difundir por todos os Estados e cidades brasileiras. Vale ressaltar, ainda, que é imprescindível a destinação de verbas nos orçamentos públicos para a implementação e execução dessas políticas com recorte de gênero e raça/etnia.

## Artigo 8º

*Os Estados-Partes tomarão as medidas apropriadas para garantir à mulher, em igualdade de condições com o homem e sem discriminação alguma, a oportunidade de representar seu governo no plano internacional e de participar no trabalho das organizações internacionais.*

É já longa, pois começa em 1918, a caminhada da mulher brasileira na direção da igualdade de que trata o artigo 8º. Mas é lento o seu avanço – ainda hoje sua participação na representação internacional do Brasil é reduzida: 18,2% - e houve mesmo caso de retrocesso, pois a Carreira de Diplomata esteve legalmente proibida às mulheres entre 1938 e 1954.

### Medidas Legislativas

A primeira mulher - Maria José de Castro Rabello Mendes - ingressou no Ministério das Relações Exteriores (MRE) em 1918, por concurso público de provas. Ela foi também funcionária pública brasileira<sup>90</sup>. Pôde participar do concurso por interpretação de que a expressão “todos os brasileiros“, constante do artigo 73 da Constituição de 1891, não era excludente das mulheres e abrangia ambos os sexos<sup>91</sup>.

Naquela época, o MRE tinha três grupos distintos de funcionários: o Corpo Diplomático, o Corpo Consular e o Quadro de Oficiais da Secretaria de Estado. Foi para esse último que ingressou Maria José, outras mulheres seguindo-lhe os passos.

Reorganização do MRE introduzida pelo Decreto 19.592, de 15/01/1931 (Reforma Afrânio de Mello Franco), inspirada pelo princípio de que os funcionários deviam alternar o serviço no exterior com períodos de estada no Brasil, fez desaparecer o Quadro de Oficiais da Secretaria de Estado. As mulheres que nesse se encontravam foram todas transferidas para o Corpo Consular, nenhuma para o Corpo Diplomático. Nova reorganização do MRE, introduzida pelo Decreto-lei 791, de 14 de outubro de 1938 (Reforma Oswaldo Aranha), fundiu os Corpos Diplomático e Consular, que passaram a constituir a Carreira de Diplomata. O parágrafo único do artigo 30 desse Decreto-lei determinou que só brasileiros natos, “do sexo masculino“, poderiam ingressar na Carreira de Diplomata, o que deixou expresso o preconceito existente contra o exercício da profissão de diplomata pela mulher.

Das cerca de vinte mulheres que ingressaram no MRE entre 1918 e 1938, só 3 chegaram ao nível máximo da carreira, respectivamente em 1957, 1960 e 1972. A

<sup>90</sup> Essa informação consta de carta datada de 4/04/1963 da Senhora Berta Lutz, uma das pioneiras do feminismo no Brasil, transcrita na segunda edição (1982) do livro “A Mulher Brasileira. Direitos Políticos e Cívicos”, de João Batista Cascardo Rodrigues.

<sup>91</sup> Ainda segundo a carta acima citada de Berta Lutz, no caso de Maria José “o parecer foi dado pelo próprio Rui Barbosa”. Rui Barbosa foi deputado, senador, ministro e candidato à Presidência de República em duas ocasiões, tendo realizado campanhas memoráveis. Seu comportamento sempre revelou sólidos princípios éticos e grande independência política. Participou de todas as grandes questões de sua época, entre as quais a Campanha Abolicionista, a defesa da Federação, a própria fundação da República, e a Campanha Civilista. Orador imbatível e estudioso da língua portuguesa, foi presidente da Academia Brasileira de Letras em substituição ao grande Machado de Assis. Rui representou o Brasil com brilhantismo na Segunda Conferência Internacional da Paz, em Haia e, já no final de sua vida, foi eleito Juiz da Corte Internacional de Haia.

primeira delas, D. Odette de Carvalho e Souza, permanece sendo, até hoje, a mulher que ocupou função mais importante na Secretaria de Estado das Relações Exteriores<sup>92</sup>. Em 1984, quando da ratificação do CEDAW pelo Brasil, não havia nenhuma brasileira embaixadora, estando já aposentadas as três primeiras.

O ingresso de mulheres na diplomacia só passou a ser admitido legalmente com a aprovação da Lei 2.171, de 18/01/54, sobre o ingresso na Carreira de Diplomata, cujo artigo 1º dispôs que podiam ingressar na Carreira brasileiros natos, “sem distinção de sexo”.

Já antes, porém, em 1952, a porta de acesso – a inscrição e aprovação no concurso público de provas para admissão no Curso de Preparação à Carreira de Diplomata do Instituto Rio Branco – havia sido aberta pela via judicial, quando o Supremo Tribunal Federal deu ganho de causa a Maria Sandra Cordeiro de Mello, ao julgar mandado de segurança que ela impetrara para poder inscrever-se no concurso.

Se cessou o impedimento ao ingresso, persistiram, porém, outras restrições, dirigidas contra os casais de diplomatas, as quais foram sendo derrubadas paulatinamente, com não pouca dificuldade. Uma primeira disposição contra os casais de diplomatas foi o artigo 3º, parágrafo 2º, do Decreto-lei 9.202, de 26/04/1946, que determinava a exoneração da esposa funcionária pública de diplomata. Essa disposição impossibilitou o casamento de diplomatas, que fora possível e existira anteriormente, e passou a representar o sacrifício da carreira da diplomata que desejasse casar com colega. Foi apenas depois de uma interpretação pelo Consultor Jurídico da Lei número 3.917, de 14/07/1961, que baixara novo Regulamento do Pessoal do MRE, que o casamento entre diplomatas voltou a ser permitido. Ficou proibido, porém, servirem ambos no exterior; em caso de remoção para o exterior. Foi facultada ao cônjuge diplomata, pelo artigo 6º, alínea “h”, do Decreto-lei número 69, de 21/11/1966, a “agregação” (o afastamento de suas funções para acompanhar o cônjuge, uma licença sem vencimentos e sem contagem de tempo de serviço). Embora o Decreto-lei não especificasse qual o cônjuge que teria de agregar, na prática o diplomata prejudicado foi sempre a mulher, pelo peso do entendimento cultural de que a carreira importante era a do marido, em benefício da qual a esposa diplomata deveria sacrificar a sua. Uma primeira melhoria dessa situação decorreu da Lei 5.887, de 31/05/1973, que, ao dispor sobre a agregação, determinou em seu parágrafo 7º que a licença para acompanhar o cônjuge não interrompia a contagem do tempo de serviço. Só em 1986 a remoção de ambos os cônjuges diplomatas para o exterior passou a ser permitida, pelo artigo 23 da Lei 7.501, de 27/06/1986, que tornou facultativo escolher a licença, sem remuneração ou retribuição (mas com contagem de tempo de serviço), para acompanhar o cônjuge ou a remoção para o mesmo posto ou outro na mesma sede (cidade), desde que simultânea.

A última disposição negativa a cair, por força da Lei 9.392, de 19/12/1996, foi a discriminação salarial no exterior. O MRE, até então, não incluía no vencimento de um dos cônjuges, a parcela intitulada “representação”, o que significava na prática uma perda salarial de 40%.

---

<sup>92</sup> D. Odette chefiou, de 1956 a 1959, o Departamento Político do MRE, função que corresponderia, na estrutura de hoje do Ministério, aos de Secretário-Geral Adjunto de Política Bilateral e Secretário Geral Adjunto de Política Multilateral.

Hoje, já não existem normas discriminatórias por sexo na Carreira de Diplomata. A persistência de preconceitos e os obstáculos acima referidos, que prejudicaram a carreira de algumas diplomatas casadas com colegas, fazem, contudo, com que as mulheres sejam bem menos numerosas que os homens na carreira e sobretudo nas classes de mais alta hierarquia, o que tem-se refletido nas decisões de promoções na carreira, e faz com que a grande maioria das mulheres atinja apenas as classes intermediárias, ou seja, Primeira Secretária e Conselheira, conforme demonstra o gráfico mais abaixo.

Em março de 1981, 27 anos depois da Lei 2.071/56, a presença feminina na Carreira era pouco significativa: 91 mulheres, num total de 707 cargos ocupados, ou seja, 12,8%. Nas duas classes de maior hierarquia – Ministro de Primeira Classe (Embaixadora) e Ministra de Segunda Classe, para um total de 204 diplomatas, havia apenas 2 mulheres (nenhuma Embaixadora), com uma participação, portanto, de 1,0%. Atualmente, a situação é apenas um pouco melhor:

#### **Distribuição atual, por classe e por sexo, dos diplomatas brasileiros**

<b>Classe</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>	<b>Total</b>	<b>% de mulheres</b>
Ministro de Primeira Classe	91	5	96	5,1
Ministros de Primeira Classe - Quadro Especial	59	2	61	3,3
Ministros de Segunda Classe	111	18	129	3,9
Ministros de Segunda Classe - Quadro Especial	15	-	15	-
Conselheiros	130	40	170	3,5
Conselheiros - Quadro Especial	32	7	39	7,9
Primeiros Secretários	143	46	189	24,8
Segundos Secretários	147	37	184	20,1
Terceiros Secretários	122	33	155	21,2
<b>TOTAL</b>	<b>848</b>	<b>189</b>	<b>1 037</b>	<b>18,2</b>

Fonte: Divisão do Pessoal do Ministério das Relações Exteriores

A presença feminina é mais acentuada quando consideradas todas as Carreiras e Categorias de servidores do MRE:

#### **Distribuição por Carreira ou Categoria, por sexo, dos servidores do MRE**

<b>Carreira/Categoria</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>	<b>Total</b>	<b>% de mulheres</b>
Diplomatas	848	189	1.037	18,2
Oficiais de Chancelaria	274	456	730	62,4
Assistentes de Chancelaria	279	372	651	57,1
Outras categorias funcionais	501	233	734	31,7
<b>TOTAL</b>	<b>1.902</b>	<b>1.250</b>	<b>3.152</b>	<b>39,6</b>

Fonte: Divisão do Pessoal do Ministério das Relações Exteriores

As Carreiras de Diplomata, de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria compõem o “Serviço Exterior Brasileiro”. Dessas, a de maior responsabilidade, prestígio e remuneração é a de Diplomatas, onde as mulheres são apenas 18,2% do total. Nas outras duas Carreiras, subordinadas mesmo ao menos graduado dos diplomatas, as mulheres são, pelo contrário, maioria.

Quanto à participação das brasileiras no trabalho de organizações internacionais, ela está vinculada à presença de mulheres na Carreira de Diplomata e no serviço público em geral e não sofre restrição. Ocorre em função da posição que ocupe a mulher na hierarquia do órgão público a que pertença e se dá principalmente nas reuniões internacionais voltadas para a defesa dos direitos humanos e outros temas de cunho social, podendo inclusive incluir mulheres que não sejam funcionárias públicas mas que estejam comprometidas com a defesa desses temas.

### **Fatores e dificuldades**

A baixa participação de mulheres na Carreira de Diplomata e em conferências internacionais reflete o peso de uma cultura refratária ao poder feminino e é afetada também pelas exigências da Carreira, na qual as promoções dependem, entre outros fatores, de 30 períodos mínimos de permanência no exterior, o que impõe limitações à atividade profissional dos cônjuges de diplomatas mulheres que não sejam eles próprios diplomatas.

Nunca houve, até muito recentemente, política de incentivo para corrigir a disparidade existente entre homens e mulheres na Carreira. Nem estudo aprofundado das razões pelas quais as mulheres têm baixo índice de aprovação no concurso de ingresso, embora nas inscrições sejam quase tão numerosas quanto os homens. No último concurso para ingresso no Instituto Rio Branco, foram aprovados 31 candidatos. Desses, só 3 são mulheres.

Dentro do processo de modernização e aperfeiçoamento do Instituto Rio-Branco (a academia que forma os diplomatas brasileiros), acha-se em estudo um projeto de ação afirmativa, que poderá facilitar o ingresso de minorias – entre essas possivelmente também mulheres – mediante a concessão de bolsas de estudo para tais candidatos ao Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD). Desse modo, lhes seria facilitado o acesso aos professores ou cursos de forma a possibilitar a essas minorias competir em melhores condições com os outros candidatos ao CACD.

## *Artigo 9º*

*1. Os Estados-Partes outorgarão às mulheres direitos iguais aos homens para adquirir, mudar ou conservar sua nacionalidade. Garantirão, em particular, que nem o casamento com um estrangeiro, nem a mudança de nacionalidade do marido durante o casamento modifiquem automaticamente a nacionalidade da esposa, a convertam em apátrida ou a obriguem a adotar a nacionalidade do cônjuge.*

*2. Os Estados-Partes outorgarão à mulher os mesmos direitos que ao homem no que diz respeito à nacionalidade dos filhos.*

### **Medidas Legislativas**

A igualdade entre homens e mulheres, consagrada no artigo 5º, I, da Constituição Federal brasileira, é garantida por todo o ordenamento jurídico em todas as matérias relativas a direitos individuais, sociais e coletivos. Assim, a legislação brasileira protege da mesma forma seus nacionais, homens e mulheres, e confere tratamento igualitário a migrantes de ambos os sexos.

O Brasil assinou e ratificou todas as Convenções e Tratados Internacionais voltados para a proteção da nacionalidade em geral e, em especial da nacionalidade das mulheres, dentre os quais o CEDAW.

A tradição jurídica brasileira, no que se refere à nacionalidade, segue o princípio do "jus solis", embora também admita o princípio do "jus sanguinis", tendo em vista que historicamente, o Brasil recebeu importantes fluxos migratórios voluntários, de Países da Europa e da Ásia, em especial, e fluxos migratórios forçados da África até o século XIX, quando finalmente foi abolida a escravidão no País.

A Constituição brasileira ao tratar da nacionalidade, no Capítulo III do título II, introduz, expressamente, dispositivos que observam o referido preceito da igualdade. O artigo 12, I, determina que:

*Art. 12 - São brasileiros:*

*I - Natos:*

*a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu País;*

*b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil:*

*c) os nascidos no estrangeiro, de pai ou mãe brasileira, desde que venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira;*

O que se verifica é a plena igualdade entre homem e mulher, garantida constitucionalmente, no que concerne à aquisição da nacionalidade brasileira.

A garantia de nacionalidade brasileira é estendida indiscriminadamente a todos aqueles e aquelas que preencherem os requisitos para sua obtenção, não existindo nenhum fator discriminador que possibilite a perda da nacionalidade adquirida, tal como, por exemplo, o casamento com estrangeiro, ou a mudança de nacionalidade do marido durante o casamento, já que a nacionalidade da mulher casada no Brasil não está vinculada à do marido.

As regras quanto à nacionalidade estão dispostas na Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, Decreto 4.657 de 04 de setembro de 1942 que estabelece:

*Art. 7 - A lei do País em que estiver domiciliada a pessoa determina as regras sobre o começo e o fim da personalidade, o nome, a capacidade e os direitos de família.*

Assim sendo, a mulher brasileira não perde a nacionalidade por residir em outro País ou se casar com estrangeiro. Além disso, seus filhos também terão direito à nacionalidade brasileira, conforme o disposto na Constituição Federal de 1988. No entanto, vale ressaltar que, casando com estrangeiro fora do País e aí residindo, a mulher brasileira estará submetida ao regime conjugal desse País que, se tiver leis discriminatórias, poderá retirar-lhe direitos relativos à personalidade, à capacidade e ao poder parental enquanto aí residir.

## Artigo 10

*Os Estados-partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher, a fim de assegurar-lhe a igualdade de direitos com o homem na esfera da educação e em particular para assegurar, em condições de igualdade entre homem e mulheres:*

- a) *as mesmas condições de orientação em matéria de carreiras e capacitação profissional, acesso aos estudos e obtenção de diplomas nas instituições de ensino de todas as categorias, tanto em zonas rurais como urbanas; essa igualdade deverá ser assegurada na educação pré-escolar, geral, técnica e profissional, incluída a educação técnica superior, assim como todos os tipos de capacitação profissional;*
- b) *acesso aos mesmos currículos e mesmos exames, pessoal docente do mesmo nível profissional, instalações e material escolar da mesma qualidade;*
- c) *a eliminação de todo conceito estereotipado dos papéis masculino e feminino em todos os níveis e em todas as formas de ensino mediante o estímulo à educação mista e a outros tipos de educação que contribuam para alcançar este objetivo e, em particular, mediante a modificação dos livros e programas escolares e adaptação dos métodos de ensino;*
- d) *as mesmas oportunidades para obtenção de bolsas de estudos e outras subvenções para estudos;*
- e) *as mesmas oportunidades de acesso aos programas de educação supletiva, incluídos os programas de alfabetização funcional e de adultos, com vistas a reduzir, com a maior brevidade possível, a diferença de conhecimento existente entre o homem e a mulher;*
- f) *a redução da taxa de abandono feminino dos estudos e a organização de programas para aquelas jovens e mulheres que tenham deixado os estudos prematuramente;*
- g) *as mesmas oportunidades para participar ativamente nos esportes e na educação física;*
- h) *acesso a material informativo específico que contribua para assegurar a saúde e o bem-estar da família, incluída a informação e o assessoramento sobre o planejamento da família.*

## **Medidas Legislativas**

### **Constituição Federal**

A Constituição Federal de 1988 expande consideravelmente o universo de direitos sociais, integrando-os, pela primeira vez na história constitucional brasileira, na Declaração dos Direitos Fundamentais.

O texto constitucional, em seu artigo 6º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 14.02.2000, estabelece que são direitos sociais “a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

A Constituição brasileira dedica todo um Capítulo, inserto no Título Da Ordem Social, ao direito à educação, cultura e desporto, não restringindo o seu exercício em virtude do gênero.

Estabelece, em seu artigo 205, ser a educação direito de todos e dever do Estado e da família. O objetivo precípua da formação educacional, conforme a Constituição brasileira, é o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O seu artigo 206 enumera os princípios com base nos quais deve ser ministrado o ensino, enfatizando a necessidade de ser garantida a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola.

O texto constitucional busca efetivar o dever do Estado relativamente à educação, garantindo, em seu artigo 208: ensino fundamental obrigatório e gratuito; progressiva universalização do ensino médio gratuito; atendimento educacional especializado às pessoas portadoras de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, de acordo com o §1º do artigo 208 da Constituição Federal brasileira. O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente, conforme complementa o §2º do referido artigo 208.

São traçadas diretrizes para o ensino fundamental, de forma a serem fixados conteúdos mínimos, assegurando uma formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais (artigo 210 da Constituição brasileira).

De modo a garantir recursos adequados para o desenvolvimento e manutenção do ensino, a Carta de 1988, em seu artigo 212, determina que a União deverá aplicar, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte

e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências. Estabelece, ainda, como fonte adicional de financiamento para o ensino fundamental público, a contribuição social do salário-educação recolhida pelas empresas (§5º com redação dada pela Emenda Constitucional n. 14, de 12.09.1996).

No que tange à cultura, o texto constitucional, em seu artigo 205, garante a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional.

Na seção dedicada ao desporto, a Constituição Federal de 1988 estabelece ser dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um (artigo 217).

Destacam-se entre os principais componentes das reformas da década de 90: a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394, aprovada em dezembro de 1996); a reforma curricular que formulou Parâmetros ou Referenciais Curriculares para os diferentes níveis de ensino; a introdução de Sistemas Nacionais de Avaliação da educação básica (SAEB e ENEM) e superior (ENC); a política da avaliação e distribuição do livro didático; as regras de financiamento da educação, especialmente por meio da lei que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

O Brasil foi signatário dos compromissos da Conferência Educação para Todos/EFA (Conferências de Jomtien e Dakar) e ativo participante do grupo EFA – 9 (que reúne os nove Países em desenvolvimento mais populosos do mundo). O Brasil foi signatário, também, de todos os compromissos internacionais relativos à igualdade de oportunidades educacionais a mulheres e homens resultantes de acordos multilaterais firmados nas Conferências Internacionais da década de 1990 patrocinadas pela ONU.

Documentos oficiais brasileiros vêm reiterando a posição de que o sistema educacional brasileiro está imune à discriminação contra as mulheres e de gênero (CNDM, 1998; MEC/INEP, 1999 e 2000b), como se atesta no trecho transcrito abaixo, retirado do informe nacional à Conferência de Dakar.

*“As orientações estabelecidas em Aman e Islamabad já estavam incorporadas à política educacional do governo brasileiro, especialmente aquelas referentes à importância atribuída ao treinamento, status, remuneração e motivação de professores. Por outro lado, as recomendações da V Conferência Internacional de Educação de Pessoas Adultas (Hamburgo, 1997) constituem uma preocupação central do Plano Nacional de Educação. Dos objetivos e metas estabelecidos nas conferências EFA 9, somente os relativos à priorização da educação de mulheres e meninas não foram incorporados pelo Brasil, onde este problema não se verifica. As taxas de escolarização, bem como as de sucesso escolar e de número médio de anos de escolarização, são mais altas na população feminina do que na masculina. Dando continuidade a esta tendência, a preocupação com a questão de gênero, no Brasil, terá que ser invertida” (MEC/INEP, 2000b, p. 15-15).*

## **Legislação federal**

Em consonância com os preceitos constitucionais, a Lei n. 9.343, de 20.12.1996 estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, assegurando a igualdade de condições de acesso e permanência na escola.

O Programa Nacional de Direitos Humanos (Decreto Federal n. 1.904, de 13.05.1996), que, dentre outros objetivos, tem como finalidade executar, a curto, médio e longo prazo, as medidas de promoção e defesa dos direitos humanos, estabeleceu, no que concerne à educação das mulheres, dentre outras, as seguintes propostas de ação:

- Curto Prazo: incentivar a pesquisa e divulgação de informações sobre a violência e discriminação contra a mulher e sobre formas de proteção e promoção dos direitos da mulher;
- Médio Prazo: incentivar a inclusão da perspectiva de gênero na educação e treinamento de funcionários públicos, civis e militares e nas diretrizes curriculares para o ensino fundamental e médio, com o objetivo de promover mudanças na mentalidade e atitude e o reconhecimento da igualdade de direitos das mulheres, não apenas na esfera dos direitos civis e políticos, mas também na esfera dos direitos econômicos, sociais e culturais;
- Longo Prazo: definir políticas e programas governamentais, nas esferas federal, estadual e municipal, para implementação das leis que asseguram a igualdade de direitos das mulheres e dos homens em todos os níveis, incluindo saúde, educação e treinamento profissional, trabalho, segurança social, propriedade e crédito rural, cultura, política e justiça.

## **Constituições Estaduais**

A Constituição do Estado do Alagoas estabelece, dentre os princípios que devem nortear a educação no estado, que o processo educativo deve ser orientado de modo a formar a consciência da igualdade entre os cidadãos, independentemente de sexo, cor, raça ou origem, bem assim da especial contribuição da mulher, como mãe e trabalhadora, para a construção da grandeza da Nação. A Lei Orgânica do Distrito Federal determina que o currículo escolar e o universitário incluirão, no conjunto das disciplinas, conteúdo sobre as lutas das mulheres, dos negros e dos índios na história da humanidade e da sociedade brasileira.

É a Constituição do Ceará a que traz em seu bojo maior número de medidas a serem adotadas para eliminação da diferenciação entre mulheres e homens no campo da educação. Tal rol de medidas repete o disposto na CEDAW sobre o tema, deixando clara a intenção do legislativo local de se adequar à Convenção. Ao final de tais determinações estão ainda as medidas afirmativas que devem ser adotadas de maneira a reduzir, com a maior

brevidade, a diferença de conhecimentos entre o homem e a mulher no Estado do Ceará. Está disposto nesta constituição que será implantado, dentro da estrutura organizacional da Secretaria de Educação do Estado, o setor Mulher e Educação, destinado a tomar, juntamente com o Conselho Cearense dos Direitos da Mulher (CCDM), medidas apropriadas para garantir a igualdade de direitos da mulher, tais como o combate a conceitos discriminatórios e estereotipados do papel do homem e da mulher contidos nos livros didáticos, nos programas e nos métodos de ensino, como forma de estímulo à educação mista; a igualdade de oportunidades, acesso à educação complementar, inclusive a programas de alfabetização funcional e de adultos; orientação vocacional e a capacitação profissional com acesso a qualquer nível de estudo, tanto nas zonas urbanas como nas rurais; redução de taxas de evasão e organização de programas para continuação dos estudos das jovens mulheres que os tenham abandonado prematuramente; oportunidade de participação ativa nos esportes e educação física.

As Constituições dos Estados do Amapá, Ceará, Pernambuco, Roraima, São Paulo, Tocantins e a Lei Orgânica do Distrito Federal incluem nos conteúdos curriculares dos ensinamentos fundamental e médio noções sobre educação sexual. Destas, as Constituições do Ceará, Pernambuco e Roraima incluem ainda em seus currículos o conteúdo dos direitos humanos.

### **Legislação Estadual**

A Lei Estadual n. 5.447, de 19.12.1986, do Estado de São Paulo, que dispõe sobre o Conselho Estadual da Condição Feminina, estabeleceu, em seu artigo 1º, dentre suas atribuições, formular diretrizes e promover, em todos os níveis da Administração Direta e Indireta, atividades que visem à defesa dos direitos da mulher, à eliminação das discriminações que a atingem, bem como à sua plena integração na vida socioeconômica e político-cultural (inciso I).

O Programa Estadual de Direitos Humanos (Decreto Estadual n. 42.209, de 15 de setembro de 1997, do Estado de São Paulo), prevê, dentre as medidas relativas à proteção dos direitos das mulheres, o desenvolvimento de pesquisas e divulgação de informações sobre a violência e discriminação contra a mulher e sobre as formas de proteção e promoção de seus direitos.

### **Fatores e Dificuldades**

A década de 1990 tem assistido a forte movimentação nas políticas educacionais brasileiras resultante dos desdobramentos da Constituição de 1988 e da nova conjuntura internacional, que levam ao enfrentamento do desafio de ampliar a oferta, obter ganhos de qualidade e, ao mesmo tempo, procurar restringir o uso dos recursos públicos. Tais reformas não são particulares ao Brasil e à América Latina, configurando, ao contrário, um movimento internacional que vem, também, outorgando à educação a condição de

estratégia fundamental para a redução de desigualdades econômicas e sociais nacionais e internacionais.

No Brasil são três as instituições que coletam/consolidam estatísticas educacionais: o MEC (Ministério da Educação), através do INEP (Instituto Nacional de Estatística e Pesquisas Educacionais) e das Secretarias Estaduais de Educação, que delimita como unidade de coleta principal o estabelecimento de ensino; o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), que delimita como unidade de coleta o domicílio. Complementarmente, o Ministério do Trabalho, através das Relações Anuais de Informações Sociais/RAIS, também consolida informações sobre professores (as) trabalhando no mercado formal e delimitando, como unidade de coleta, as empresas (no caso, os estabelecimentos de ensino).

Cada uma dessas instâncias, em decorrência de suas particularidades, dispõe de instrumentos específicos de coleta, define uma população específica e, portanto, apresenta resultados não obrigatoriamente coincidentes. Por exemplo, enquanto as estatísticas do IBGE referem-se a estudantes, as do MEC a matrículas; o número de matrículas e de estudantes pode não coincidir, bem como divergem as variáveis selecionadas para caracterizar uma unidade e outra.

As estatísticas educacionais brasileiras vêm melhorando, especialmente na atual administração federal. Recomendações internacionais (OCDE, UNESCO, UNICEF, por exemplo) vêm insistindo, nos últimos anos, juntamente com o movimento de mulheres/feminista, sobre a necessidade de se desagregarem as estatísticas educacionais por sexo (Bonino, 1998). Esta prática, que já vinha sendo historicamente usada pelo IBGE e pelo MEC, tem sido ampliada: por exemplo, informações sobre sexo e cor/raça foram também incluídas nos instrumentos recentes de avaliação de desempenho de alunos (as).

Dispõe-se, então, no País de um acervo rico e complexo de informações estatísticas sobre alfabetização, instrução, frequência à escola, matrículas, conclusões de curso, tipos e qualidade de estabelecimentos, aprovação/reprovação, resultados em provas nacionais, função docente (formação), professores integrando a população economicamente ativa. Não obstante, a divulgação de dados desagregados por sexo, especialmente relativos aos Censos Educacionais sob a responsabilidade do INEP/MEC, é bastante precária, ficando muito aquém do rico acervo coletado, o que dificulta o acompanhamento de reformas introduzidas nos últimos anos.

Apesar de ter decrescido, o índice de analfabetismo brasileiro continua alto: 26,6% em 1985 e 15,7% em 1999 na população de 5 anos e mais; 21,2% em 1985 e 13,0% em 1999 na população de 7 anos e mais (PNADs 85 e 99).

A comparação dos dados coletados desde o Censo de 1872 até a PNAD 1999 sobre o analfabetismo masculino e feminino evidencia uma evolução quase que perfeitamente paralela, até a década de 40, quando, então, a convergência é notável (Tabela 27).

**Tabela 27: População total e população analfabeta (5 anos e mais) por ano e sexo. Brasil, 1872 a 1999.**

Censos	Homens			Mulheres		
	População Total	Analfabetos	%	População Total	Analfabetos	%
1872	5.123.869	4.110.814	80,2	4.806.609	4.255.183	88,5
1890	7.237.932	5.852.078	80,8	7.095.893	6.361.278	89,6
1920	15.443.818	10.615.039	68,7	15.191.787	11.764.222	77,4
1940	20.614.088	12.890.756	62,5	20.062.227	14.571.384	70,6
1950	25.885.001	15.881.449	61,3	26.059.396	17.397.027	66,7
1960	35.059.546	18.666.352	53,2	35.131.824	20.106.008	57,2
1970	46.331.343	21.562.078	46,5	46.807.794	22.968.325	49,1
1980	59.123.361	24.209.755	40,9	59.879.345	24.945.292	41,6
1985*	56.541.266	15.048.308	26,6	58.076.361	15.426.630	26,6
1991	64.085.268	15.921.527	25,8	66.198.134	15.658.961	25,0
1999*	70.885.513	11.426.735	16,1	74.622.926	11.404.609	15,3

Fonte: Censos Demográficos 1872, 1890, 1920, 1940, 1950, 1960, 1980, 1991; PNADs 85 e 99.

\* Exclusive população rural da região Norte.

Os diferenciais sexuais se mantêm relativamente altos até 1940 (na ordem de 8 pontos percentuais) em detrimento das mulheres e vão se reduzindo a partir de então, mesmo em se considerando que é também a partir de 1950 que o contingente de mulheres na população geral se sobrepõe ao dos homens (possivelmente em decorrência das melhorias nas condições de parto e pós-parto).

A intensificação do processo de escolarização das mulheres, a partir de 1940 contribuiu para acentuar a redução percentual dos analfabetos no País na década de 40. O perfil do analfabetismo feminino passou a ser praticamente idêntico ao masculino: mulheres e homens provenientes de estratos de baixos rendimentos, negros(as) e indígenas, residindo na zona rural e vivendo no Nordeste enfrentam as mais árduas barreiras para se alfabetizarem (Rosemberg & Piza, 1995).

O maior acesso das mulheres à educação e seu melhor aproveitamento escolar se refletem nos índices de alfabetização. Atualmente, a porcentagem de mulheres alfabetizadas sobrepujou à dos homens: 84,7% entre as mulheres e 83,9% entre os homens na população de 5 anos e mais (Fonte: PNAD 99).

Diferenças entre os índices de alfabetização masculino e feminino são observadas apenas em função da idade: na população jovem entre 15 e 19 anos, faixa etária mais alfabetizada do País, as mulheres apresentam índices superiores aos dos homens (97,3% e 94,7% respectivamente); na população mais idosa (50 anos e mais), segmento menos alfabetizado, os índices de alfabetização masculinos são superiores aos femininos: 73,1% e 68,0% respectivamente (Fonte: PNAD 99).

Os melhores índices femininos de alfabetização na população mais jovem podem ser explicados pelo maior acesso e melhor aproveitamento das meninas à escolaridade. Os melhores índices masculinos de alfabetização entre os mais idosos podem ser explicados como uma herança do passado, associada à não correção, no presente, pela inexistência ou insuficiência de programas de alfabetização destinados e adequados à população feminina adulta e idosa.<sup>93</sup>

O diferencial sexual na população estudantil no sistema formal de ensino brasileiro não é intenso, atinge de modo distinto as diferentes idades da vida e etapas escolares, e transparece mais na progressão das trajetórias escolares do que em barreiras específicas de acesso.

As mulheres representam 51,3% da população de 5 anos e mais e 50,5% dos estudantes nesta faixa etária (PNAD 99), portanto, a taxa de escolaridade dos homens é ligeiramente superior à das mulheres (35,6% e 32,5%, respectivamente, na população de 5 anos e mais). Isto significa que o fenômeno da evasão escolar para a população brasileira tendo 5 anos e mais é, em termos percentuais, pouquíssimo menos freqüente entre os homens. Por outro lado, a média dos anos de estudos das mulheres ultrapassou a dos homens em 1996 e evidenciou ganhos mais expressivos na última década, mantendo-se, porém, em patamar bastante baixo como a masculina (Tabela 28).

**Tabela 28: Anos médios de estudo na população de 5 anos e mais por ano e sexo. Brasil.**

Sexo	Anos				
	1960	1970	1980	1990	1996
Homens	2,4	2,5	3,3	5,1	5,7
Mulheres	1,9	2,4	3,2	4,9	6,0
TOTAL		2,4	3,3	5,0	5,9

Fontes: Censos Demográficos 1960, 1970 e 1980; PNADs 90 e 96 (apud IPEA/PNUD).

Nota: exclusive população rural da região Norte em 1990 e 1996.

A explicação da aparente contradição entre esses dois indicadores e sua evolução no período – taxa de escolaridade e anos médios de estudos – decorre de diferenciais na progressão das trajetórias escolares de homens e mulheres. Com efeito, a progressão escolar das mulheres é um pouco mais regular que a dos homens, compondo uma pirâmide educacional ligeiramente mais achatada, portanto, um pouco menos seletiva, tendência que se acentuou na década de 1990 (Tabela 29).

<sup>93</sup> DI PIERO, 2000, apud, ROSEMBERG, 2001

**Tabela 29: Distribuição de estudantes de 5 anos e mais por níveis de ensino e sexo. Brasil, 1985 e 1999.**

Níveis de ensino	<i>Sexo /ano</i>		<i>Sexo /ano</i>	
	<b>Homens</b>		<b>Mulheres</b>	
	1985	1999	1985	1999
Pré-escolar	7,7	9,4	7,3	8,6
Fundamental	79,4	70,1	77,9	66,8
Médio	8,5	15,0	10,5	18,2
Superior	4,4	4,9	4,3	6,4
Total*	100,0	100,0	100,0	100,0

Fontes: PNADs 1985 e 1999

\*Incluídos os sem informação sobre o nível escolar.

Nota: exclusive população rural da região Norte.

O fluxo escolar apresenta estrangulamento equivalente para ambos os sexos decorrente de reprovação, de evasão/expulsão escolar, porém nos homens é mais acidentado. Em média, um/a brasileiro/a necessita de 10,4 anos para concluir as 8 séries do ensino fundamental, o que significa uma taxa de eficiência de 0,78 (MEC/INEP, 2000a, p.82).

Observa-se que a defasagem série-idade é menos intensa para as mulheres que para os homens em ambos os segmentos raciais e de renda familiar (Rosemberg, 2001). A comparação inter-racial mostra que os/as negros/as (pretos/as e pardos/as) apresentam defasagem mais intensa que os/as brancos/as, mas que os homens negros apresentam maior defasagem que as mulheres negras. Por sua vez, os homens brancos apresentam maior defasagem que as mulheres brancas. Algumas pesquisas já mostraram que mulheres negras, para quase todas as faixas etárias, apresentam melhores indicadores educacionais que homens negros, da mesma forma que mulheres brancas apresentam melhores indicadores educacionais que homens brancos (Barcelos, 1999).

Em dado ano escolar, uma proporção maior de mulheres que de homens concluem os níveis fundamental, médio e superior. “Entre os concluintes do ensino fundamental, 53,6% são mulheres e 46,4% homens. No ensino médio observa-se o mesmo fenômeno: 58,3% dos concludentes são mulheres e 41,5% homens. A hegemonia feminina é ainda mais acentuada no ensino superior, representando 61,4% dos concluintes” (MEC/INEP, 2000a, p.5).

Uma porcentagem ligeiramente superior de mulheres que de homens frequenta cursos de educação supletiva: as mulheres representam 50,4% dos estudantes no supletivo de ensino fundamental e 51,4% no ensino médio (PNAD, 1999). Isto poderia indicar tanto a sobre-representação feminina na faixa etária concernida (razão de sexo), quanto uma busca ativa da educação pelas mulheres, evidenciada, também, por outro indicador: a porcentagem de estudantes frequentando curso superior privado é ligeiramente superior entre as mulheres.

Em suma, a proporção ligeiramente superior de estudantes entre homens, apontada no início do tópico, parece decorrer de seus passos serem mais lentos que os das mulheres, pois permanecem por mais tempo no sistema escolar para percorrerem trajeto equivalente.

Uma análise do crescimento das taxas brutas de escolaridade masculinas e femininas no período de 1985-1999, controlando o aumento da população masculina e feminina sugere que o sistema educacional brasileiro estaria propiciando um acesso relativamente maior aos homens e uma ascensão relativamente superior às mulheres. Tal tendência, se confirmada por outros estudos mais precisos (por exemplo, com base nos Censos Demográficos), deve ser associada a uma sobre-representação das mulheres na rede privada do ensino superior (Tabela 30).

**Tabela 30: Taxas de crescimento (% da diferença) entre 1985 e 1999 por indicadores educacionais selecionados e sexo. Brasil.**

<i>Indicadores</i>	<i>Taxa de crescimento*</i>	
	<b>Masculina</b>	<b>Feminina</b>
<b>População (5 anos e mais)</b>		
Total	25,4	28,5
Urbana	37,2	40,0
Rural	-5,1	-5,5
<b>Alfabetização (5 anos e mais)</b>		
Total	43,3	48,2
Urbana	49,4	54,1
Rural	19,8	23,0
<b>Estudantes (5 anos e mais)</b>		
Total	51,4	50,2
Pré	84,1	78,4
Fundamental	34,9	28,9
Médio	167,2	159,9
Superior	69,9	123,4
<b>Instrução (10 anos e mais)</b>		
Total	30,8	33,9
<b>População sem instrução e até 1 ano</b>	-15,9	-18,8
4 anos	8,2	9,9
8 anos	76,9	76,8
9 a 11 anos	102,2	133,3
12 anos e mais	73,9	125,8

Fonte: PNADs 85 e 99.

Nota: exclusive população rural da região Norte.

\* % de crescimento: total 1999 – total 1985/total menor X 100.

Ou seja, há indícios, que deveriam ser mais profundamente estudados, de que as políticas públicas de educação no Brasil contemporâneo não estariam sendo igualitárias ou privilegiando as mulheres, como quis o informe nacional anteriormente referido (MEC/INEP, 2000b), mas apresentando indícios de tendências diversas para homens e mulheres (Rosemberg, 2001).

Se as mulheres enfrentam barreiras menos acentuadas ou dispõem de maior energia que os homens para acenderem a níveis superiores de escolaridade, o sistema educacional brasileiro ainda apresenta forte tendência à segmentação sexual dos ramos de ensino. Isto é, uma vez dentro da escola, as mulheres tendem a seguir cursos propedêuticos e os homens cursos profissionais. No ensino superior, por outro lado, ainda persiste uma certa polarização entre Ciências Humanas e Sociais, mais femininas, e Ciências Exatas e Tecnológicas, mais masculinas.

Três tendências marcam a distribuição de homens e mulheres pelos ramos de ensino: a diferenciação sexual tende a ocorrer tão precocemente quanto o sistema escolar permite; ela se mantém relativamente constante pelos níveis escolares; não se notam indícios de que esta especialização sexual tenda a desaparecer (Rosemberg & Pinto, 1985), apesar de sua atenuação em determinadas carreiras.

De acordo com o Censo da Educação Profissional (MEC/INEP, 2000a, p. 1), as mulheres representam apenas 39,3% dos(as) alunos(as) matriculados(as) na Educação Profissional, isto é, em cursos direcionados ao mercado de trabalho. Além disso, nota-se uma segregação dos sexos pelas áreas do ensino profissional.

Informações sobre os ENCs realizados nos últimos anos permitem observar a persistência, na década de 1990, de carreiras universitárias com predomínio masculino intenso (engenharias civil, elétrica, mecânica), outras com predomínio feminino (odontologia, jornalismo, letras, matemática) e outras tendendo ao equilíbrio: administração, direito, medicina veterinária. A tendência mais parece ser de feminização de carreiras anteriormente masculinas do que vice-versa, sendo necessário, porém, maior refinamento nos dados coletados (Tabela 31).

**Tabela 31: Percentual de graduandos presentes ao ENC-99 por área, idade e sexo. Brasil, 1999.**

Área	<i>Idade e Sexo</i>							
	Até 24		25 a 29		30 a 34		35 e mais	
	H	M	H	M	H	M	H	M
Administração	40,9	54,5	33,0	28,6	13,1	9,3	12,6	7,2
Direito	42,1	57,4	25,3	19,6	13,0	9,2	19,7	13,9
Engenharia Civil	47,0	56,3	39,3	35,5	7,6	6,0	6,0	2,2
Engenharia Mecânica	42,7	51,5	43,0	40,5	10,3	4,3	4,0	31,7
Engenharia Química	50,0	60,1	40,7	36,6	6,7	2,1	2,1	1,1
Jornalismo	54,3	67,3	28,5	23,2	9,3	5,7	7,9	3,7
Letras	27,5	40,4	29,4	26,0	20,2	14,3	22,9	19,3
Matemática	28,2	41,5	32,3	26,2	18,0	13,9	21,4	18,5
Medicina	60,8	67,2	34,5	29,7	3,2	1,2	1,4	1,3

Fonte: DAES/INEP/MEC – ENC/99 ([www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br), acionado 15/01/01 às 18:20h).

As reformas educacionais contemporâneas introduziram, no Brasil, avaliações sistemáticas e abrangentes de competências escolares. Os resultados destas avaliações apresentam alguma variação por sexo, em consonância com padrão de Países desenvolvidos (por exemplo, EUA, Canadá e França): as mulheres tendem a obter melhores resultados em provas de língua e os homens em matemática e ciências. Tais resultados, porém, não são consistentes no transcorrer da vida escolar e devem ser interpretados com cuidado pois, como vimos, a composição sócio-econômica, racial e etária do grupo de homens e mulheres, em dado ano escolar, não é a mesma.

Em conclusão: o sistema educacional brasileiro apresenta configuração semelhante mas não igual à de Países desenvolvidos. De um lado, observamos progressão ligeiramente melhor das mulheres na escola associada à persistência de separação masculino-feminina entre os ramos de ensino; de outro, progressão escolar interrompida e acidentada para mulheres e homens de segmentos sociais e raciais subordinados, interrupções e acidentes um pouco mais acentuados entre os homens.

Alterar o quadro da diferenciação sexual pelos ramos de ensino extrapola as políticas educacionais, pois sua configuração atual parece resultar, também, de padrões de socialização de gênero midiáticos, familiares, religiosos e dos pares, além da forte segregação sexual do mercado de trabalho (Rosemberg, 1994; Bruschini, 1998). Portanto, recomendações para o incentivo à formação profissional heterodoxa na escola para homens e mulheres, em contexto laboral tão intensamente segregado, serão pouco eficientes se forem mantidas ou inalteradas as tendências das demais instâncias socializadoras e do mercado de trabalho. Por outro lado, a democratização do acesso à educação com qualidade constitui tarefa das políticas educacionais que passam, essencialmente, pela valorização do magistério, atividade preponderantemente de gênero feminino, ou seja, executada principalmente por mulheres.

O sistema de ensino continua sendo uma ocupação feminina: sejam professoras, funcionárias ou especialistas, as mulheres representam mais de 80% da força de trabalho em educação (Batista & Codo, 1999, p. 62). O magistério continua sendo um dos principais nichos de inserção das mulheres no mercado de trabalho: em 1980 o magistério respondia por 8% de toda a PEA feminina (Rosemberg, 1994); em 1991 por 12% (Bruschini, 1998).

As pequenas mudanças entre 1980 e 1991 não alteraram, porém, a pirâmide: os homens estão subrepresentados nos níveis escolares que lidam com crianças e adolescentes e super-representados no ensino superior, o que evidencia forte discriminação de gênero. Até a 4ª série do ensino fundamental exige-se do(a) docente apenas formação em nível médio e seus salários são espetacularmente inferiores aos salários do(a) docente do ensino superior.

O mercado de trabalho do magistério mantém diferenças salariais entre os diferentes níveis de ensino e entre homens e mulheres. Estas últimas tenderam, porém, a diminuir no período intercensitário, decorrência possível da composição sexual por nível de ensino, da melhoria média da formação inicial e da política salarial no sistema público.

Nota-se, no ensino básico, que quanto maior a participação de mulheres entre os docentes, menor a média salarial. Nota-se, também, intensa diferenciação no salário médio em função dos níveis de ensino (quanto menor a idade do/a educando/a menor o salário do/a professor/a) (Tabela 32).

**Tabela 32: Média de salários de docentes por região fisiográfica e nível de ensino. Brasil, 1997.**

Região	Níveis de Ensino			
	EI*	EF 1ª a 4ª	EF 5ª a 8ª	EM
Brasil	419,48	425,60	605,41	700,19
Norte	322,01	360,77	586,37	735,46
Nordeste	195,00	231,17	372,41	507,82
Sudeste	587,00	613,97	738,57	772,09
Sul	464,96	460,12	594,44	683,03
Centro-Oeste	573,64	447,55	584,20	701,79

Fonte: MEC/INEP (1997).

\* EI: Educação pré-escolar e classe de alfabetização.

Pode-se, pois, concluir que a manutenção de salários tão baixos para os(as) professores(as) da educação infantil e do ensino fundamental (que ocupam 3,6% da força de trabalho formal feminina) contribui para manter o intenso diferencial nos rendimentos de trabalhadores homens e mulheres brasileiras. Esta é, sem dúvida, uma tendência de discriminação de gênero que permanece no sistema educacional brasileiro: enquanto nicho importante do mercado de trabalho feminino, o sistema educacional, público e privado, acaba reproduzindo discriminação de gênero, ao atribuir reduzida remuneração a profissões que são associadas ao feminino e executadas principalmente por mulheres.

O magistério constitui um caso exemplar, mas não isolado, de discriminação de gênero que persiste no mercado de trabalho. A despeito do aumento notável dos níveis de escolaridade das mulheres e de seu impacto na melhoria do nível de escolaridade da População Economicamente Ativa/PEA, o rendimento das mulheres continua inferior ao dos homens para mesmo nível educacional (Bruschini & Lombardi, 2001).

O Programa Nacional de Direitos Humanos (Brasil, Presidência da República, 1996) e as reformas educacionais dos anos 1990 acolheram três itens da agenda do movimento de mulheres/feministas no plano da educação, com impactos variáveis: a inclusão de educação/orientação sexual no currículo escolar; o combate ao sexismo no currículo escolar, especialmente nos livros didáticos; a expansão da educação infantil como forma de cuidado e educação da prole da mãe trabalhadora.

Um protocolo de colaboração, firmado em 1996 entre o MEC e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), celebra que: “*Os Ministérios da Justiça e da Educação se obrigam a colaborar no sentido de assegurar que o processo educativo se constitua em instrumento eficaz para combater todas as formas de discriminação contra as mulheres, promovendo o reconhecimento de sua dignidade, igualdade e de sua cidadania plena. A efetivação do compromisso se traduziu em duas linhas de ação a serem desenvolvidas pelo MEC: I) incorporar à programação curricular da TV Escola, temas que promovam o reconhecimento de igualdade de direitos entre homens e mulheres, II) considerar como um dos critérios para a seleção de livros didáticos a serem adquiridos e indicados para as escolas de primeiro e de segundo graus, o conteúdo não discriminatório em relação à mulher*”. (Brasil, Presidência da República, 1996 apud Beisiegel, s/d, p.17).

O acompanhamento da concretização da primeira ação do protocolo constitui tarefa ainda a ser realizada. Porém, o MEC, em certo sentido, ultrapassou os limites desse compromisso, ao incluir nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) para o Ensino Fundamental a *Orientação Sexual* entre os temas transversais (Brasil, MEC, 1998). É no capítulo referente à *Orientação Sexual* que foram dedicadas três páginas ao bloco de conteúdos sobre *Relações de Gênero*, apesar desta questão ser tratada de passagem em outros dos temas transversais (como no tema *Trabalho e Consumo*).

Apesar da reduzida extensão acordada à *Orientação Sexual*, o compromisso explícito com a formação para a cidadania e o respeito à diversidade transparecem já na Introdução aos PCNs, quando se afirma que o ensino fundamental deve preparar o(a) aluno(a) para posicionar-se “*contra qualquer discriminação baseada em diferenças culturais, de classe social, de crenças, de sexo, de etnia ou outras características individuais e sociais*.” (Brasil, MEC, 1998).

Apesar de criticado -- por exemplo, a tendência a valorizar modelo heterossexual de família e de sexualidade (AUAD, 1999) --, os PCNs introduzem, pela primeira vez em documento oficial e de abrangência nacional, uma visão laica de educação sexual para os(as) alunos(as) do ensino fundamental. Lastima-se que este tema não tenha sido incorporado nos demais níveis de ensino.

Quanto aos livros didáticos, as estratégias de seleção introduzidas pelo MEC parecem adequadas para captar, apenas, expressões grosseiras e adultas de sexismo e racismo (Beisiegel, s/d). Raros estudos têm analisado transformações mais sutis.

Pesquisa diacrônica (1975 e 1995) sobre discriminação sexual na literatura infanto-juvenil evidenciou que não ocorreu, no período, mudança no perfil geral de representação de personagens masculinas e femininas: as masculinas são sempre mais freqüentemente representadas, continuam assumindo posição relativa de destaque no plano ficcional e social; personagens femininas assumem posição relativa de destaque nas relações familiares. Porém, notou-se uma diminuição da intensidade das discriminações (Nogueira, 2001).

Deve-se apontar, também, que pesquisas e intervenções neste campo incidem mais sobre a educação básica, deixando a descoberto a extensa produção editorial para o ensino superior.

A educação infantil entrou desde cedo na pauta do movimento de mulheres/feminista brasileiro como alternativa de “guarda” complementar aos cuidados maternos, particularmente através da reivindicação por creches. Quanto à educação infantil, o período 1985-1999 pode ser dividido em dois subperíodos: o primeiro até 1996, quando se nota intensa movimentação da sociedade brasileira no sentido de legitimação deste nível educacional; o segundo, que corresponde a recentes reformulações de prioridades nacionais focalizadas no ensino fundamental, o que acarretou uma certa desatenção à educação infantil.

No plano da legislação merecem destaque a Constituição de 1988 e a LDB/96. Foi a Constituição de 1988 que, pela primeira vez na história brasileira, reconheceu à criança pequena o direito à educação extra-familiar consubstanciado em atendimento em creches e pré-escolas. A LDB/96 incluiu, também, pela primeira vez na história brasileira, as creches no sistema de ensino. Assim, creches e pré-escolas passaram a ser regulamentadas pela administração educacional, definiram-se seus objetivos, estabeleceram-se referenciais curriculares, especificou-se a formação mínima para seus profissionais, bem como a parte que lhes deve ser reservada nos orçamentos municipais e as metas que lhes concerne no Plano Nacional de Educação.

Apesar de problemas sérios nas estatísticas educacionais sobre este nível de ensino, observa-se um aumento significativo das matrículas no período de 1986-2000 que passaram de 4.177.302 em 1986 para 6.012.240 em 2000 (43,9% a mais). Este aumento espetacular deve ser relativizado, na medida em que se observou a manutenção de um forte contingente de professores(as) leigos(as) atuando em educação infantil, e persiste a baixa qualidade dos equipamentos (Rosemberg, 1999).

Trata-se de área que merece atenção especial, na medida em que a atual conjuntura econômica, estimulando a redução do papel do Estado, ameaça direitos em vias de consolidação. Teme-se, por exemplo, a diminuição da oferta de educação infantil em tempo integral, condição indispensável para a manutenção no mercado de trabalho de mães de crianças pequenas.

Além disso, notam-se indícios de uma revitalização de ideologias maternalistas – que reduzem a mulher à sua dimensão de mãe – em documentos recentes elaborados e divulgados pelo MEC e Ministério da Assistência e Previdência Social (Rosemberg, 2001).

### *Artigo 11*

*1. Os Estados partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na esfera do emprego a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, os mesmos direitos, em particular:*

- a) O direito ao trabalho como direito inalienável de todo ser humano;*
- b) O direito às mesmas oportunidades de emprego, inclusive a aplicação dos mesmos critérios de seleção em questões de emprego;*
- c) O direito de escolher livremente profissão e emprego, o direito à promoção e à estabilidade no emprego e a todos os benefícios e outras condições de serviço, e o direito ao acesso à formação e à atualização profissionais, incluindo aprendizagem, formação profissional superior e treinamento;*
- d) O direito a igual remuneração, inclusive benefícios, e igualdade de tratamento relativa a um trabalho de igual valor, assim como igualdade de tratamento com respeito à avaliação da qualidade do trabalho;*
- e) O direito à seguridade social, em particular em casos de aposentadoria, desemprego, doenças, invalidez, velhice ou outra incapacidade para trabalhar, bem como o direito a férias pagas;*
- f) O direito à proteção a saúde e à segurança nas condições de trabalho, inclusive a salvaguarda da função de reprodução.*

*2. A fim de impedir a discriminação contra a mulher por razões de casamento ou maternidade e assegurar a efetividade de seu direito a trabalhar, os Estados partes tomarão as medidas adequadas para:*

- a) Proibir, sob sanções, a demissão por motivo de gravidez ou licença de maternidade e a discriminação nas demissões motivadas pelo estado civil;*
- b) Implantar a licença de maternidade, com salário pago ou benefícios sociais comparáveis, sem perda do emprego anterior, antigüidade ou benefícios sociais;*
- c) Estimular o fornecimento de serviços sociais de apoio necessários para permitir que os pais combinem as obrigações para com a família com as responsabilidades do trabalho e a participação na vida pública,*

*especialmente mediante o fomento da criação e desenvolvimento de uma rede de serviços destinados ao cuidado das crianças;*

*d) Dar proteção especial às mulheres durante a gravidez nos tipos de trabalho comprovadamente prejudiciais para elas.*

*3. A legislação protetora relacionada com as questões compreendidas neste artigo será examinada periodicamente à luz dos conhecimentos científicos e tecnológicos e será revista, derogada ou ampliada conforme as necessidades.*

## **Medidas Legislativas**

### **Constituição Federal**

A Constituição de 1988 é permeada pelo princípio da igualdade entre os sexos, além de condenar também a discriminação racial sob qualquer pretexto. A premissa da igualdade entre homens e mulheres define sobretudo o capítulo específico do texto constitucional sobre a família, trabalho e propriedade. Estão assegurados pela Constituição a estabilidade da gestante no emprego, a licença-maternidade, o direito a creche e pausa para amamentar. A Constituição de 1988 ratificou a maior parte desses direitos, modificou alguns e incluiu outros. Atualmente, de acordo com seu Capítulo II, relativo aos direitos sociais, são direitos dos trabalhadores: proteção contra dispensa arbitrária ou sem justa causa; seguro-desemprego; fundo de garantia por tempo de serviço; salário mínimo; irredutibilidade do salário; décimo terceiro salário, com base na remuneração integral; jornada diária de 8 horas; repouso semanal remunerado; férias anuais remuneradas com 1/3 a mais do que o salário normal; aviso-prévio de pelo menos um mês, em caso de demissão; redução de riscos no trabalho, por meio de normas de higiene, segurança e saúde; seguro contra acidentes de trabalho; aposentadoria; reconhecimento de convenções e acordos coletivos de trabalho; e outros.

A seguir serão indicadas algumas medidas legislativas concernentes à aplicação da legislação trabalhista e da Constituição Brasileira de 1988, ampliadas ou regulamentadas ao longo destas duas últimas décadas, com o objetivo de ilustrar o caminho percorrido pelo governo brasileiro no período de vigência da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Uma leitura entrecruzada com os dados a serem apresentados sobre a inserção das mulheres no mercado de trabalho é reveladora de um hiato entre a legislação e a prática cotidiana no mercado de trabalho<sup>94</sup>.

### **Legislação federal**

---

<sup>94</sup> Aqui se fará uso, sobretudo, das fontes de dados disponíveis, em particular de dados estatísticos do IBGE, do Ministério do Trabalho e de outras fontes, que expressam o impacto de políticas sociais e econômicas no mercado de trabalho. Grande parte das informações aqui apresentadas foram colhidas de uma extensa pesquisa e análise de dados estatísticos, realizada ao longo de duas décadas por Cristina Bruschini e, mais recentemente, com a participação de Maria Rosa Lombardi, cujos resultados se encontram publicados em artigos e livros. Os dados das tabelas estão disponíveis no Banco de Dados sobre o Trabalho da Mulher (<http://www.fcc.org.br>). As informações sobre medidas legislativas e executivas foram pesquisadas nos *sites* do Ministério do Trabalho e Emprego e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (Ministério da Justiça).

### *No âmbito da CLT*

Datada dos anos quarenta, a legislação trabalhista brasileira (CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas) garante aos trabalhadores com vínculo formal no emprego, ou registrados em carteira, inúmeros direitos. Em relação às trabalhadoras, a CLT adotou, desde sua formulação, uma posição protecionista. Baseada em princípios como a fragilidade feminina, a defesa da moralidade, a proteção à prole, a natural vocação da mulher para o lar e o caráter complementar do salário feminino, fundamentou-se em um ideal de família patriarcal encabeçada pelo homem e teve por objetivo proteger a trabalhadora em seu papel de mãe. Impôs, com isso, uma série de restrições ao trabalho feminino. A revisão crítica dos direitos das trabalhadoras foi um dos itens da agenda das feministas desde os anos 70 e culminou nos anos 80, com a elaboração, por vários grupos de mulheres, de reivindicações para a Constituição de 1988, muitas delas atendidas. De um lado, eliminou-se certo protecionismo, que impunha restrições ao trabalho feminino, como a proibição do trabalho noturno, perigoso ou insalubre, que passou a ser vetado a todos os menores de 18 anos. De outro, assumindo as diferenças biológicas entre os sexos e entendendo a maternidade como função social, a nova Carta mantém a licença-gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, estendendo-a para 120 dias; cria a licença-paternidade de cinco dias após o parto e propõe assistência gratuita aos filhos e dependentes dos trabalhadores de ambos os sexos, desde o nascimento até os seis anos de idade, em creches e pré-escolas. Foram ampliados os anos de direito à creche e este foi estendido às trabalhadoras domésticas e rurais. Apontamos a seguir algumas das principais regulamentações ocorridas na década de noventa:

#### *Legislação adotada após a Constituição de 1988*

No período pós-1988, o Congresso Nacional aprovou novas leis, responsáveis por introduzirem importantes mudanças:

➤ **A Lei n. 8861, de 25.03.94**, atribui nova redação à Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, e garante às mulheres o direito ao salário maternidade. Para a segurada especial fica garantida a concessão do salário-maternidade no valor de 1 (um) salário mínimo, desde que se comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do início do benefício (artigo 39, parágrafo único). Estabelece o artigo 71 da Lei n. 8.213 que o salário-maternidade é devido à segurada empregada, à trabalhadora avulsa, à empregada doméstica e à segurada especial, observado o disposto no parágrafo único do art. 39 desta lei, durante 120 (cento e vinte) dias, com início no período entre 28 (vinte e oito) dias antes do parto e a data de ocorrência deste, observadas as situações e condições previstas na legislação no que concerne à proteção à maternidade. Em seu parágrafo único, estabelece que a segurada especial e a empregada doméstica podem requerer o salário-maternidade até 90 (noventa) dias após o parto.

➤ **A Lei n. 9.029, de 13 de abril de 1995**, proíbe a adoção de qualquer prática discriminatória e limitativa para efeito de acesso a relação de emprego, ou sua manutenção, por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar ou idade, ressalvadas,

neste caso as hipóteses de proteção ao menor previstas no inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal (artigo 1º).

A exigência de teste, exame, perícia, laudo ou qualquer procedimento relativo à esterilização ou estado de gravidez, a indução ou instigação à esterilização genética e a promoção de controle de natalidade são tipificados como crime no artigo 2º da Lei n. 9.029/95, a qual sujeita os sujeitos ativos a pena de detenção de um a dois anos e multa.

Em caso de rompimento de relação de trabalho por ato discriminatório, a lei faculta ao empregado a readmissão com ressarcimento integral de todo o período de afastamento, mediante pagamento das remunerações devidas, corrigidas monetariamente e acrescidas de juros legais, ou a percepção em dobro da remuneração do período de afastamento, corrigida monetariamente e acrescida de juros legais (artigo 4º).

- **O Programa Nacional de Direitos Humanos (Decreto Federal n. 1.904, de 13.05.1996)** - atualmente em fase de revisão e atualização – tem como uma de suas finalidades executar, a médio e a longo prazo, medidas de proteção do emprego das mulheres. Dentre outras, propõe as seguintes ações:

- A médio prazo: regulamentar o artigo 7º, inciso XX, da Constituição Federal, que prevê a proteção do mercado de trabalho da mulher por meio de incentivos específicos; incentivar a geração de estatísticas que evidenciem salários, jornadas de trabalho, ambientes de trabalho, doenças profissionais e direitos trabalhistas da mulher;

- A longo prazo: definir políticas e programas governamentais, nas esferas federal, estadual e municipal, para implementação das leis que asseguram a igualdade de direitos das mulheres e dos homens em todos os níveis, incluindo saúde, educação e treinamento profissional, trabalho, segurança social, propriedade e crédito rural, cultura, política e justiça.

- **A Lei n. 9.799, de 26 de maio de 1999**, buscando corrigir as distorções que afetam o acesso da mulher ao mercado de trabalho, inseriu regras de proteção ao trabalho da mulher na CLT. Prevê, em seu artigo 373A, a proibição de: publicar ou fazer publicar anúncio de emprego no qual haja referência a sexo, idade, cor ou situação familiar, salvo quando a natureza da atividade a ser exercida, pública e notoriamente, assim o exigir (inciso I); recusar emprego, promoção ou motivar a dispensa do trabalho em razão dos critérios de sexo, idade, cor, situação familiar ou estado de gravidez, salvo quando a natureza da atividade for notória e publicamente incompatível (inciso II); considerar o sexo, a idade, a cor ou a situação familiar como variável determinante para fins de remuneração, formação profissional e oportunidades de ascensão profissional (inciso III); exigir atestado ou exame, de qualquer natureza, para comprovação de esterilidade ou gravidez, na admissão ou permanência no emprego (inciso IV); impedir o acesso ou adotar critérios subjetivos para deferimento de inscrição ou aprovação em concursos, em empresas privadas, em razão de sexo, idade, cor, situação familiar ou estado de gravidez (inciso V); e proceder o empregador ou preposto a revistas íntimas nas empregadas ou funcionárias (inciso VI).

O artigo 390B da CLT, com a redação dada pela Lei n. 9.799, de 26 de maio de 1999, enuncia que as vagas dos cursos de formação de mão-de-obra, ministrados por

instituições governamentais, pelos próprios empregadores ou por qualquer órgão de ensino profissionalizante, deverão ser oferecidas aos empregados de ambos os sexos.

Visando à execução de projetos relativos ao incentivo ao trabalho da mulher, estabelece o artigo 390E da CLT, com a redação dada pela Lei n. 9.799, de 26 de maio de 1999, que a pessoa jurídica poderá associar-se a entidade de formação profissional, sociedades civis, sociedades cooperativas, órgãos e entidades públicas ou entidades sindicais, bem como firmar convênios para o desenvolvimento de ações conjuntas.

Acrescentado pela Lei 9799/99, o artigo 373-A, parágrafo único, da CLT estabelece a possibilidade de adoção de medidas temporárias que visem ao estabelecimento de políticas de igualdade entre homens e mulheres, em particular àquelas que se destinem a corrigir as distorções que afetam a formação profissional, o acesso ao emprego e as condições gerais de trabalho da mulher.

O artigo 391 da CLT estabelece que não constitui justo motivo para a rescisão do contrato de trabalho da mulher o fato de haver contraído matrimônio ou de encontrar-se em estado de gravidez. Ainda, o parágrafo único desse dispositivo esclarece que não serão permitidas restrições ao direito da mulher ao seu emprego, por motivo de casamento ou de gravidez, em regulamentos de qualquer natureza, contratos coletivos ou individuais de trabalho. Nesse sentido, a Lei 9029/95 garante a proibição da exigência de atestados de gravidez e esterilização para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho.

Durante a gravidez da trabalhadora, o artigo 392, parágrafo 4º, da CLT, acrescentado pela Lei 9799/99, garante-lhe o direito à transferência de função, quando as condições de saúde o exigirem, assegurada a retomada da função anteriormente exercida, e o direito à dispensa do horário de trabalho pelo tempo necessário para a realização de, no mínimo, seis consultas médicas e demais exames complementares.

O artigo 393 da CLT estipula ainda que, durante a licença maternidade, a mulher terá direito ao salário integral e, quando o salário for variável, que a quantia a ser recebida durante a licença será calculada de acordo com a média dos seis últimos meses de trabalho. O artigo 395 do mesmo diploma legal estabelece que, mesmo em caso de aborto, quando não criminoso, a mulher terá um repouso remunerado de duas semanas, ficando-lhe assegurado o direito de retornar à função que ocupava antes de seu afastamento.

Após o retorno ao emprego, a mulher terá direito, durante a jornada de trabalho, a dois descansos especiais para amamentar o seu próprio filho, conforme determina o artigo 396, da CLT.

Por fim, pelo artigo 399 da CLT, o Ministério do Trabalho conferirá diploma de benemerência aos empregadores que se distinguirem pela organização e manutenção de creches e de instituições de proteção aos menores em idade pré-escolar. Sobre esse aspecto caberia uma investigação qualitativa, pois sabe-se que somente indústrias de grande porte disponibilizam creches ou auxílios-creche para as trabalhadoras, ainda assim de forma restrita a apenas os primeiros seis meses de idade.

- **A Lei n.º 10.244, de 27 de junho de 2001**, ainda no que se refere às alterações legislativas introduzidas na CLT, revogou o art. 376 deste diploma legal, que permitia apenas em “casos excepcionais, por motivo de força maior” a prorrogação do trabalho diurno em até o máximo de doze horas, estabelecendo um adicional mínimo ao salário-hora de 25% superior ao da hora normal.

## **Constituições Estaduais**

Praticamente todas as Constituições estaduais<sup>95</sup> remetem ao disposto nos art. 7.º e 39 da Constituição Federal com relação aos funcionários públicos civis.

A licença maternidade está prevista na quase totalidade das constituições estaduais com exceção das dos estados: de Alagoas, que faz alusão ao tema de forma indireta, ao prever a proteção à maternidade no capítulo referente à previdência social; de Mato Grosso do Sul, onde a licença maternidade está prevista apenas no que concerne aos servidores públicos militares, havendo necessidade de lei de iniciativa exclusiva do Governador do Estado para instituição de regime jurídico único e planos de carreira para os servidores públicos civis; do Espírito Santo, que menciona genericamente a garantia aos direitos sociais previstos na Constituição Federal; e do Estado de Roraima, que não faz menção a quaisquer dos direitos sociais elencados na Constituição Federal. Da mesma maneira está o disposto com relação à licença paternidade, excetuando-se apenas o Estado do Ceará, que não faz menção a tal direito, referindo-se apenas à licença maternidade.

A proteção específica ao mercado de trabalho da mulher, prevista no inciso XX do artigo 7.º da Constituição Federal, é repetida em 20 Constituições Estaduais e na Lei Orgânica do Distrito Federal, excetuando-se deste rol as Constituições dos Estados do Ceará, do Mato Grosso do Sul, da Paraíba e de Roraima. O mesmo se dá com relação à proibição de diferença de remuneração, de exercício de funções e de critério de admissão por motivos de sexo, idade, cor ou estado civil.

As Constituições dos Estados do Amapá, de Goiás, do Pará, de Pernambuco, do Piauí, do Rio de Janeiro, de Sergipe e de Tocantins estendem alguns dos direitos concedidos à mãe biológica à mãe adotiva, dentre eles a licença maternidade.

A Constituição do Estado de Alagoas determina a proibição de dispensa, remoção ou transferência, sem justa causa ou por motivos políticos e ideológicos ou por discriminação de qualquer espécie. Assegura à servidora gestante mudança de função nos casos em que for recomendada, sem prejuízo de seus vencimentos e salários e demais vantagens do cargo ou função original, dispositivo também previsto nas Constituições dos Estados da Bahia e de São Paulo e, ainda, na Lei Orgânica do Distrito Federal.

A Constituição do Estado do Ceará, ao tratar dos servidores públicos militares, veda qualquer forma de discriminação, inclusive em razão de estado civil, no acesso a cursos e concursos que possibilitem a promoção do militar no seio da corporação. Inclui, entre os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais do Estado e dos Municípios, a assistência

---

<sup>95</sup> Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

gratuita aos filhos e dependentes, desde o nascimento até seis anos de idade, em creches e pré-escolas e, ainda, a existência de local apropriado, nos estabelecimentos públicos e privados em que trabalhem, pelo menos, trinta mulheres, para guardarem sob vigilância e assistência os seus filhos no período de amamentação. No que é seguida pela Lei Orgânica do Distrito Federal, que determina o atendimento em creche e pré-escola a seus dependentes de até sete anos incompletos, preferencialmente em dependência do próprio órgão ao qual são vinculados ou, quando isso não for possível, em local que, pela proximidade, permita a amamentação durante o horário de trabalho, nos doze primeiros meses de vida da criança. A Constituição do Estado do Amazonas, por sua vez, determina a manutenção de creches para filhos de seus empregados por parte de empresas com mais de cem empregados que desfrutem de benefícios fiscais ou financeiros estaduais e por qualquer empresa com mais de duzentos empregados.

A adequação do espaço de trabalho à questão maternidade/trabalho está prevista nas Constituições dos Estados da Paraíba e de Goiás. A Constituição paraibana faculta à mulher nutriz, desde que servidora pública, a redução de um quarto de sua jornada diária de trabalho durante a fase de amamentação, na forma da lei, e a goiana prevê intervalo de trinta minutos para amamentação do filho de até seis meses de idade, a cada três horas ininterruptas de trabalho.

Com relação aos funcionários públicos militares, a Constituição do Estado do Tocantins faz diferença com relação a estes e os funcionários públicos civis, uma vez que, com relação aos militares, estão dispostos apenas os direitos relativos à licença maternidade e licença paternidade, não mencionando a proteção ao mercado de trabalho da mulher e a proibição de diferença de salários.

Os dispositivos que estabelecem a instalação de creches e pré-escolas, na prática, garantem às trabalhadoras a compatibilização de trabalho e maternidade. Entretanto, cumpre apontar que tais disposições deveriam alcançar também o pai trabalhador.

É da lavra do constituinte goiano a prescrição de reciclagem com cursos de formação e profissionalização sem discriminação de sexo em qualquer área ou setor.

A Lei Orgânica do Distrito Federal prevê que as empresas e órgãos públicos situados no Distrito Federal que, comprovadamente, discriminem a mulher nos procedimentos de seleção, contratação, promoção, aperfeiçoamento profissional e remuneração, bem como por seu estado civil, sofrerão sanções administrativas, na forma da lei. Aplicam-se as sanções referidas neste artigo a empresas e órgãos públicos que exijam documento médico para controle de gravidez ou fertilidade. Os Estados do Amapá e da Bahia fazem, por sua vez, menção expressa à proibição de exigência de atestado de esterilização e de teste de gravidez.

Cabe crítica ao previsto na Constituição do Estado de Rondônia, a qual concede à servidora que for mãe, tutora, curadora ou responsável pela criação, educação e proteção de portadores de deficiência física e de excepcionais que estejam sob tratamento terapêutico o direito de ser dispensada do cumprimento de até cinquenta por cento da carga horária semanal, sem prejuízo de sua remuneração. Entende-se, contudo, que a responsabilidade

pela criação dos filhos, sejam eles portadores de necessidades especiais ou não, deve ser compartilhada entre ambos os pais, devendo portanto, tal direito ser estendido ao homem que se encontre na mesma situação. Dispositivos como o presente, embora estejam amparados em boas intenções e sejam até bastante avançados quanto ao seu conteúdo, exercem papel discriminatório, ao diferenciar seu exercício por mulheres e homens. Ferem o princípio da igualdade, revestindo-se, portanto, com o manto da inconstitucionalidade, além de contribuírem para a perpetuação dos papéis de gênero, relegando apenas à mulher a responsabilidade pelos filhos e o ônus de os criar.

### **Convenções Internacionais**

#### *Convenção de Proteção à Maternidade*

É preciso destacar que a Convenção de Proteção à Maternidade (Convenção 3, da OIT), de 1919, ratificada pelo Brasil, inclui o direito à licença-maternidade, a pausas para amamentar e ao pagamento de benefícios médicos, além da proibição de demissão da gestante e da lactante.

Em 1998, a OIT decidiu rever essa Convenção, com o objetivo de reformulá-la e permitir que países pudessem ratificá-la, caso não o tivessem feito. Essa nova convenção, de número 183, foi acompanhada de perto pelas mulheres brasileiras, pois existia o risco de que o novo texto incluísse alterações contrárias aos interesses das trabalhadoras(Rea,2000).

Com relação ao trabalho e à licença-maternidade, a Convenção 183 garantiu maior abrangência, aplicando-se a todas as mulheres que trabalham, inclusive em “formas de emprego atípicas”. A duração da licença-maternidade passou de 12 para pelo menos 14 semanas e, na Recomendação (instrumento opcional que oferece diretrizes aos países, passou de 16 para 18 semanas no mínimo; garantiram-se a licença compulsória de 6 semanas pós-parto e o direito de retornar à mesma função no emprego ou equivalente, após a licença. Houve melhora também nas condições para amamentação, com o estabelecimento de uma ou várias pausas diárias para amamentar ou, alternativamente, redução no tempo de trabalho. As pausas devem ser contadas e pagas como tempo de trabalho. Permite-se estender a licença-maternidade quando pertinente.

Entre as perdas, foram apontadas por Marina Réa (2000): o menor rigor na proteção contra a demissão, em razão de exceções estabelecidas; o valor dos benefícios pagos ficaram restritos a “dois terços dos ganhos anteriores pelo menos”; não foi aprovada a emenda para creches e de locais para amamentar ou tirar o leite materno; e, por fim, não foi contemplada a licença paternidade.

### **Mais alguns dados sobre o impacto da legislação trabalhista sobre a mão-de-obra feminina**

A Constituição, como se sabe, proíbe diferenças de salários, de exercício de funções e de critérios de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; propõe a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, e assegura aos trabalhadores domésticos quase todos os direitos válidos para os demais trabalhadores, bem como sua integração à Previdência Social. Por isso define-se como o principal instrumento

de combate a qualquer forma de discriminação contra as mulheres. (Constituição da República Federativa do Brasil 1988, artigo 7º, Cap.II).

Contudo, seria necessário ter mais elementos que pudessem indicar se estão sendo garantidos às mulheres esses direitos. No âmbito deste relatório é possível indicar algumas pistas, a partir dos dados sobre a formalização do trabalho das mulheres.

No Brasil, o tamanho do mercado protegido pelas leis trabalhistas tem oscilado em torno de 55% e 56% do mercado global, com agudas disparidades regionais (Bruschini, 1995). As informações obtidas por meio da RAIS, do Ministério do Trabalho, revelam um outro ângulo do trabalho regulamentado, o número de postos de trabalho no segmento formal da economia. O segmento mais protegido do mercado de trabalho, representado tradicionalmente pelo emprego com carteira de trabalho assinada, reduziu-se na década analisada. Em 1990, 59% do total de empregados tinham carteira assinada; em 1995, o índice encontrado foi de 55% e, em 1998, 54%. Desagregando essas proporções por sexo, percebe-se com bastante clareza que os homens foram mais apenados que as mulheres, pois se, em 1990, 61% dos empregados do sexo masculino tinham carteira assinada, em 1995 esse segmento decresce para 56% e, em 1998, para 54%. Entre as mulheres os números são, respectivamente, 55%, 54%, 53%.

Segundo dados do Ministério do Trabalho para o período 1988 – 1998, o enxugamento dos empregos formais no setor privado fez diminuir, para ambos os sexos, o peso do tipo de contrato regido pela CLT. Como consequência disso, tornou-se mais significativa a parcela de vínculos formais estatutários, típicos das carreiras de administração pública, no conjunto dos empregos formalizados. Assim, se em 1988, 87% dos empregos masculinos eram “celetistas” e apenas 8% estatutários, em 1998, as proporções eram, respectivamente, 83% e 15%. No conjunto de empregos femininos, por sua vez, o emprego regido pela CLT diminuiu significativamente no período, de 78% para 68%. Ao mesmo tempo, o setor público, tradicional absorvedor de mão-de-obra feminina, apresentou importante expansão: os empregos públicos passaram de 16% do total dos postos de trabalho formais ocupados por mulheres, em 1988, para 31% em 1998<sup>96</sup>.

Como consequência da diminuição do trabalho formalizado, a proteção social dispensada pelo Instituto Nacional de Seguridade Social/INSS, o qual havia ampliado sua cobertura no período 1985 a 1990, teve queda acentuada na primeira metade da década de 90, principalmente entre as mulheres. As diminuições nas contribuições para a previdência verificaram-se, para ambos os sexos, em todos os setores econômicos, de uma forma geral. A exceção, apenas para os homens, fica por conta do setor agrícola, no qual a tendência de maior formalização do emprego ocorre a partir de 1990, com os novos dispositivos introduzidos na Constituição em 1988. Para as mulheres, as perdas no período 1990-1995 foram significativas na indústria e no comércio, mas foram menos pesadas em setores tradicionais femininos, como o de serviço social e de administração pública, ambos com elevado índice de contribuição desde o começo do período analisado.

---

<sup>96</sup> BRUSCHINI, Cristina, LOMBARDI, Maria R. *Banco de Dados sobre o Trabalho das Mulheres*. Série Mulheres e Mercado Formal de Trabalho. Fundação Carlos Chagas. [http://www.fcc.org.br]. 1998.

Considere-se, porém, que a cobertura proporcionada pelo sistema de proteção previdenciária no país é bastante precária, tanto no que diz respeito aos valores irrisórios da maioria dos benefícios pagos a aposentados e pensionistas, quanto com relação à extensão propriamente dita desses benefícios para a massa de trabalhadores. Para ter-se uma idéia dessa distorção, em 1995 o INSS atendeu a apenas 8.000 mães empregadas domésticas e trabalhadoras rurais através do salário maternidade (FIBGE, Anuário Estatístico do Brasil, 1996, tabela 2.87).

### **Ações governamentais**

A discriminação contra as mulheres no âmbito do trabalho deveria estar erradicada, mas os direitos e garantias estabelecidos na Constituição de 1988 e na própria legislação trabalhista não têm sido amplamente respeitados. O fato de não o serem tem mobilizado o movimento de mulheres, estudiosas e organizações não-governamentais para ações que pretendem acabar com qualquer forma de discriminação.

Destaca-se, abaixo, um elenco de ações mais recentes, que indicam os principais esforços do Estado no sentido de honrar compromissos assumidos pelo Governo brasileiro junto a organismos internacionais no campo do combate a todas as formas de discriminação contra a mulher.

#### **Implementação da Convenção 111 contra a discriminação no mercado de trabalho**

Uma pesquisa realizada junto ao site do Ministério do Trabalho (<http://www.mte.org.br>) apurou que, em 1994, o governo brasileiro respondeu a uma denúncia formulada à OIT, pelos representantes dos trabalhadores, sobre o descumprimento da Convenção 111, que trata da Discriminação no Emprego. A denúncia se baseava em dados do mercado de trabalho, que apontavam as diferenças de remuneração entre homens e mulheres e entre brancos e negros. Em junho de 1995, durante a 83ª Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra, o governo brasileiro assumiu oficialmente a existência desta forma de discriminação e solicitou a cooperação técnica da OIT para a implementação dos compromissos assumidos ao ratificar a Convenção 111.

Foi então iniciado, em setembro de 1995, o Programa do Ministério do Trabalho para a Implementação da Convenção 111. As atividades desenvolvidas no âmbito do Programa focalizam principalmente a conscientização sobre as práticas discriminatórias no trabalho, por meio da divulgação permanente dos conceitos e princípios da Convenção 111 e de experiências bem sucedidas de ações concretas de promoção da igualdade de oportunidades.

A Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, do Ministério da Justiça, vem colaborando com a implementação da Convenção 111 desde maio de 1996, quando foi instituído o Programa Nacional de Direitos Humanos.

A portaria no. 604, de 01 de junho de 2000, institui, no âmbito das Delegacias Regionais do Trabalho, os Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação, encarregados de coordenar ações de combate à discriminação em matéria de emprego e profissão.

## Programa de Combate à Discriminação no Trabalho e na Profissão

Foi criado, no âmbito do Programa de Combate à Discriminação no Trabalho e na Profissão, através de decreto-Lei de março de 1996, o Grupo de Trabalho Para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação - GTEDEO, grupo de trabalho tripartite, coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que tem por finalidade definir um programa de ações para eliminação da discriminação no emprego e na ocupação. É composto por representantes governamentais, dos trabalhadores e dos empregadores. Integram as estratégias de ação do GTEDEO: a inserção do tema da discriminação no emprego e na ocupação nos programas/projetos do governo; o incentivo de debates sobre o tema nos níveis governamentais e da sociedade civil; a divulgação de experiências sobre diversidade; a identificação e proposição de estudos e pesquisas sobre o tema; o estímulo à formação de multiplicadores; e a construção de um programa de promoção da igualdade de oportunidades.

O Programa de Combate à Discriminação no Trabalho e na Profissão propôs a inserção do tema da discriminação e da Convenção 111 nos Grupos de Trabalho sobre o Sistema Nacional de Emprego.

Solicitou-se que a análise estatística do mercado de trabalho (RAIS – Relação Anual de Informações Sociais), incorporasse o enfoque de gênero em suas pesquisas. Da mesma forma, foi solicitada a inclusão do quesito cor. A portaria no. 1740, de 26 de outubro de 1999, determina a inclusão, nos formulários da RAIS e no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados/CAGED, de dados informativos da raça e da cor dos empregados, em campo próprio raça/cor, adotando-se para essa finalidade a classificação utilizada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE.

Outra medida executiva foi a criação e implementação do Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR, cujos principais enfoques são a questão de gênero e de raça (Vogel, 2001), com vistas a privilegiar pessoas mais vulneráveis à discriminação no mercado de trabalho. Nesta direção, a resolução no. 194/98 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT definiu a população prioritária dos projetos financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Foi ainda estabelecido o Protocolo “Mulher, Educação e Trabalho”, com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM/Ministério da Justiça.

Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres – estratégias de combate à discriminação e à pobreza

Uma das principais estratégias de ação do CNDM tem sido o combate à pobreza que atinge um significativo segmento da população brasileira, sobretudo a população feminina. Nesse sentido, o CNDM propõe a criação de mecanismos capazes de assegurar a participação equitativa das mulheres no processo de geração de empregos e renda, o acesso das mulheres às políticas sociais de caráter universal e a implementação de programas especiais dirigidos a grupos frágeis ou vulneráveis. Fazem parte dessas estratégias o apoio e a promoção de mecanismos de geração de emprego e renda, bem como a viabilização de programas de atendimento por creches a crianças de 0 a 6 anos, urbanas e rurais, filhos de

mães trabalhadoras ou em situação de pobreza, incluindo programas especiais de atendimento à criança portadora de deficiência. O CNDM tem também apoiado o Grupo Permanente de Trabalho da Mulher (GPTM) e o GTEDEO, com o objetivo de propor, implementar e acompanhar as ações afirmativas nas políticas públicas na área de trabalho. Além disso, tem promovido constante diálogo com o INCRA, FUNAI, Ministério do Trabalho, Secretaria de Desenvolvimento Rural, Conselho Nacional de Assistência Social, entre outros. Outras estratégias de ação referem-se ao incentivo a e à promoção de cursos de capacitação e projetos de educação profissional para mulheres trabalhadoras; estudos e pesquisas junto ao IPEA e ao IBGE para mapeamento da pobreza feminina e monitoramento do impacto das políticas públicas na reversão do quadro de discriminação; e campanha de divulgação, junto à mulher trabalhadora, dos seus direitos trabalhistas, dos mecanismos de acesso à justiça e da assistência jurídica gratuita no que se refere aos direitos das mães e dos seus filhos em relação à responsabilidade paterna.

### **Fatores e dificuldades**

O Brasil passou, nas duas últimas décadas, por agudas transformações de ordem política, econômica e social. O ambiente econômico foi particularmente conturbado entre 1986 e 1994, período em que o país conviveu com nada menos do que seis planos de estabilização econômica, a saber: Cruzado 1, Cruzado 2, Bresser, Verão, Brasil Novo e Real. Todos esses planos, na tentativa de estancar a crise inflacionária, promoveram uma sucessão de medidas que incluíram difíceis processos de desindexação, provocando cinco alterações na moeda nacional.

Os anos 80 podem ser considerados a década de reorganização da sociedade após muitos anos de regime de exceção. Porém, foram também anos de lento crescimento do emprego, aumento da informalidade no mercado de trabalho e redução do valor de compra de salários, corroídos pela inflação. A intensidade da recessão econômica dos primeiros anos da década de 80 modificou o quadro de crescimento da década anterior, provocando aumentos nas taxas de desemprego e alterações na distribuição da população economicamente ativa, que se deslocou dos setores primário e secundário da economia para o terciário, cujo papel foi fundamental no sentido de evitar maiores quedas no nível de emprego.

Já a partir de 1994, as novas diretrizes econômicas e a instituição do Plano Real permitiram o controle da inflação, ainda que a taxa de crescimento da economia tenha sofrido queda, passando de 5,5%, nos anos de 1993 e 1994, para menos de 0,2% em 1995. A desaceleração da atividade econômica esteve na base da elevação das taxas de desemprego a patamares nunca antes registrados no país. A taxa de desemprego medida pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) para as mais importantes regiões metropolitanas do País<sup>97</sup> passou de uma média de 15% em 1994 para uma média estimada em torno de 20% em 1999, um aumento de 33%<sup>98</sup>. Em decorrência disso, em 1999, o

<sup>97</sup> Pesquisa Mensal realizada pelo consórcio DIEESE/Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-econômicos e Fundação SEADE/Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos.

<sup>98</sup> Caso se utilize a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, as taxas passam em torno de 5% em 1994 para uma estimativa de 8% em 1999, um aumento estimado de 60%. O conceito de desemprego utilizado nas Pesquisas de Emprego e Desemprego (PED) realizadas pelo consórcio DIEESE/SEADE é mais abrangente do que aquele utilizado pela Pesquisa Mensal de emprego (PME) do IBGE: além de medir o desemprego aberto como faz esta última fonte, as PEDs também computam o desemprego mascarado pelo

tempo médio de procura por um novo emprego atingiu, por exemplo, 52 semanas no Distrito Federal e 39 semanas na região metropolitana de São Paulo.

A melhora na distribuição de renda do país verificada no primeiro semestre de adoção do Plano sinalizou o efeito redistributivo do fim da inflação. A partir daí, a concentração de renda se estabilizou em um patamar alto o suficiente para manter o Brasil como um dos países de maior concentração de renda do mundo. A mudança da política econômica em janeiro de 1999 começou a surtir efeitos positivos nesse mesmo ano, apontando para uma ligeira recuperação da atividade industrial, que se estendeu pelo ano de 2000 e pelo primeiro semestre de 2001. Refletiu-se em aumento nas taxas de ocupação ou participação de homens e mulheres no mercado de trabalho e diminuição, em contrapartida, das taxas de desemprego.

É nesse quadro de transformações do mercado de trabalho brasileiro que se pretende analisar mais detidamente, neste relatório, o comportamento da força de trabalho feminina, destacando eventuais formas de erradicação ou de permanência da discriminação contra as mulheres.

Ao analisar o comportamento da força de trabalho feminina no Brasil, o primeiro fato a chamar a atenção é o vigor do seu crescimento. Até o final da década de 90, o contingente de mulheres na população economicamente ativa (PEA) atinge mais de 31 milhões de trabalhadoras. A taxa de atividade feminina, ao final da década, chega a mais de 47%. Enquanto as taxas de atividade masculina mantiveram patamares semelhantes, as das mulheres se ampliaram significativamente entre 1985 e 1990 e mais ainda nos anos seguintes. É preciso, no entanto, ter cuidado para interpretar o crescimento do trabalho feminino a partir de 1990, uma vez que parte dele foi provocado pela ampliação do conceito de trabalho, que passou, desde 1992, a incluir atividades para o auto-consumo, a produção familiar e outras até então não consideradas como trabalho. Como essas atividades sempre foram realizadas por mulheres, os efeitos da nova metodologia incidem sobretudo sobre elas, enquanto as taxas masculinas de atividade permanecem inalteradas no período. A nova metodologia, no entanto, ainda não avançou suficientemente a ponto de incluir a atividade doméstica, realizada em sua maior parte pelas donas de casa, que continua a ser classificada como inatividade econômica.

---

desalento e pelo trabalho precário. Maiores informações sobre os conceitos utilizados pelas duas pesquisas poderão ser encontrados on-line, nos sites <http://www.dieese.org.br> e [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

**Tabela 33: Mulheres e homens no mercado de trabalho: Indicadores de participação econômica – Brasil**

Sexo e data	PEA (milhões)	Taxas de atividade	Porcentagem na PEA
<b>Mulheres</b>			
<i>1985</i>	18,4	36,9	33,5
<i>1990</i>	22,9	39,2	35,5
<i>1993</i>	28,1	47,0	39,6
<i>1995</i>	30,0	48,1	40,4
<i>1998</i>	31,3	47,6	40,7
<b>Homens</b>			
<i>1985</i>	36,6	76,0	66,5
<i>1990</i>	41,6	75,3	64,5
<i>1993</i>	42,9	76,0	60,4
<i>1995</i>	44,2	75,3	59,6
<i>1998</i>	45,6	73,6	59,3

Fonte: Banco de Dados sobre o Trabalho da Mulher. Série Mulheres no Mercado de Trabalho: grandes números. [Http://www.fcc.org.br](http://www.fcc.org.br).

O significativo aumento da atividade das mulheres, uma das mais importantes transformações ocorridas no país desde os anos 70, teria resultado não apenas da necessidade econômica e das oportunidades oferecidas pelo mercado, em conjunturas específicas, mas também, em grande parte, das transformações demográficas, culturais e sociais que vêm ocorrendo no país e têm afetado as mulheres e as famílias brasileiras. A intensa queda da fecundidade<sup>99</sup>, sobretudo nas cidades e nas regiões mais desenvolvidas do

<sup>99</sup> A taxa de fecundidade caiu de 4,5 filhos por mulher em 1980 para 2,5 em 1991 (IBGE, 1994). Anuário Estatístico do Brasil, 1994. RJ:IBGE, 1994. Em 2000 (IBGE, 2000) a taxa média de fecundidade no país caiu para 2,33 filhos por mulher. Com as quedas das taxas de fecundidade e mortalidade, a população do Brasil está mais velha: a idade média aumentou de 21,7 anos de idade, pelo Censo de 1991, para 24,2 anos em 2000. A série histórica aponta um declínio da taxa de fecundidade total, com magnitudes diferentes nas diversas regiões e faixas etárias. As mulheres iniciam sua vida reprodutiva em média aos 22 anos, sendo que o grupo etário de 20 a 24 anos concentra o maior percentual de fecundidade: 30% na área urbana e 27% na rural. Há uma grande variação da taxa de fecundidade em função de escolaridade. Assim, para mulheres sem qualquer escolaridade essa taxa chega a 5,0, enquanto para mulheres com mais de 12 anos de estudo a taxa é de 1,5 (BEMFAM, PNDS, 1996). Diante da constatação dessa tendência ao envelhecimento populacional, defende-se também a criação de políticas públicas para evitar a exclusão social da terceira idade.

país, liberou as mulheres para o trabalho. A expansão da escolaridade e o acesso às universidades viabilizaram o acesso das mulheres a novas oportunidades de trabalho. Por fim, transformações nos padrões culturais e nos valores relativos ao papel social da mulher, intensificadas pelo impacto dos movimentos feministas desde os anos setenta e pela presença cada vez mais atuante das mulheres nos espaços públicos, alteraram a constituição da identidade feminina, cada vez mais voltada para o trabalho produtivo. A consolidação de tantas mudanças é um dos fatores que explicariam não apenas o crescimento da atividade feminina, mas também as transformações no perfil da força de trabalho desse sexo.

A constante necessidade de articular papéis familiares e profissionais limita, no entanto, a disponibilidade das mulheres para o trabalho, que depende de uma complexa combinação de características pessoais e familiares. O estado conjugal e a presença de filhos, associados à idade e à escolaridade da trabalhadora; as características do grupo familiar, como o ciclo de vida (famílias em formação, com filhos pequenos, famílias maduras, filhos adolescentes, famílias mais velhas, etc) e a estrutura familiar (família conjugal, chefiada por mulher, ampliada pela presença de outros parentes, etc.) são fatores que estão sempre presentes na decisão das mulheres de ingressar ou permanecer no mercado de trabalho, embora a necessidade econômica e a existência de emprego tenham papel fundamental. O importante a reter é que o trabalho das mulheres não só depende da demanda do mercado e das suas necessidades e qualificações para atendê-la, mas também decorre de uma articulação complexa, e em permanente transformação, dos fatores mencionados, os quais, é preciso enfatizar, não afetam os movimentos da mão-de-obra masculina.

Como revelam os dados da tabela 31, embora a atividade feminina tenha ampliado-se em todas as faixas etárias, os aumentos mais relevantes ocorreram nas faixas mais elevadas. Essa tendência teve início nos anos oitenta e intensificou-se na década de noventa. Em 1998, a mais alta taxa de atividade, superior a 66%, é encontrada entre mulheres de 30 a 39 anos, seguida pela faixa etária de 25 a 29 anos (64%). Contudo, as mulheres entre 40 e 49 anos também apresentam uma significativa taxa de atividade – 63%, revelando que o mercado de trabalho tornou-se mais favorável à incorporação das mulheres mais velhas.

**Tabela 34: Taxas de atividades por idade e sexo, Brasil**

<b>Faixas de idade e sexo</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>
<b>Homens</b>					
<b>10 a 14 anos</b>	26,5	24,3	28,1	26,4	21,6
<b>15 a 19 anos</b>	73,3	71,8	72,2	68,8	63,6
<b>20 a 24 anos</b>	92,5	92,1	91,1	90,5	89,5
<b>25 a 29 anos</b>	97,2	96,2	95,8	95,2	94,5
<b>30 a 39 anos</b>	97,4	96,9	96,5	96,3	95,8
<b>40 a 49 anos</b>	93,9	94,5	94,7	94,5	92,9
<b>50 a 59 anos</b>	80,9	82,3	82,3	83,6	81,5
<b>60 anos e mais</b>	45,2	46	50,5	49,4	47,5
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>75,3</b>	<b>76</b>	<b>75,3</b>	<b>73,6</b>
<b>Mulheres</b>					
<b>10 a 14 anos</b>	12,2	10,6	14,9	14,4	11,4
<b>15 a 19 anos</b>	41,7	41,4	45,4	44,1	41,6
<b>20 a 24 anos</b>	50,1	52,9	59,6	60,9	61,6
<b>25 a 29 anos</b>	48,5	52,7	61	62,7	64,5
<b>30 a 39 anos</b>	49,7	54,7	63,7	66,4	66,4
<b>40 a 49 anos</b>	43,5	49,5	61	63,5	62,6
<b>50 a 59 anos</b>	30,3	34,5	46	48	46,6
<b>60 anos e mais</b>	10,4	11,5	21,4	20,4	19,1
<b>Total</b>	<b>36,9</b>	<b>39,2</b>	<b>47</b>	<b>48,1</b>	<b>47,5</b>

FONTE Banco de Dados sobre o Trabalho da Mulher. Série Mulheres, Trabalho e Família. <http://www.fcc.org.br>.

A mudança no perfil etário da PEA feminina, que é acompanhada por um expressivo aumento do trabalho das esposas (categoria cônjuges, tabela 32), sugere que as responsabilidades familiares não estariam mais constituindo um fator impeditivo ao trabalho feminino de mercado, como ocorria até os anos 70. Ao contrário, observa-se um crescimento considerável na taxa de atividade das cônjuges – em 1985 era de 33% e em 1998 é de 51%. Ou seja, as mulheres casadas procuram cada vez mais o mercado de trabalho, possivelmente movidas pela necessidade de complementar a renda familiar ou impulsionadas pela escolaridade elevada, menor número de filhos e pelas mudanças na identidade feminina e nas relações familiares.

**Tabela 35: Taxa de atividade segundo posição na família e sexo – Brasil**

<i>Condição na</i>	1985		1989		1990		1998	
	<b>H</b>	<b>M</b>	<b>H</b>	<b>M</b>	<b>H</b>	<b>M</b>	<b>H</b>	<b>M</b>
<i>Família</i>								
<i>Chefes</i>	87,8	50,0	87,6	52,0	87,5	51,2	86,6	56,4
<i>Cônjuges</i>	75,7	32,9	78,5	36,5	80,7	37,6	83,7	51,3
<i>Filhos</i>	61,1	36,8	60,1	36,5	59,2	36,2	56,8	38,2
<i>Outros</i>	64,4	26,2	65,2	27,8	64,8	28,1	58,9	32,2
<i>Sem Parentesco</i>	87,9	84,5	86,4	81,3	84,7	80	81,6	77,7
<b>Total (%)</b>	<b>76,0</b>	<b>36,8</b>	<b>75,7</b>	<b>38,7</b>	<b>75,2</b>	<b>39,2</b>	<b>73,6</b>	<b>47,5</b>

FONTE : Banco de Dados sobre o Trabalho da Mulher. Série Mulheres, Trabalho e Família. <http://www.fcc.org.br>.

É possível afirmar, portanto, que tem havido significativas mudanças no âmbito da oferta de trabalhadoras. Restam, no entanto, algumas continuidades que dificultam a dedicação das mulheres ao trabalho profissionalizado ou fazem dela uma trabalhadora de segunda categoria, que está sempre em desvantagem no mercado de trabalho. Em primeiro lugar, as mulheres seguem sendo as principais responsáveis pelas atividades domésticas e cuidados com os filhos e demais familiares, o que representa uma sobrecarga para aquelas que também realizam atividades econômicas. Estando ou não no mercado, todas as mulheres são donas de casa e realizam tarefas que, mesmo sendo indispensáveis para a sobrevivência e o bem-estar de todos os indivíduos, são desvalorizadas e desconsideradas nas estatísticas, que as classificam como “inativas, cuidam de afazeres domésticos”.

A maternidade, sem dúvida, é o que mais interfere no trabalho feminino, sobretudo quando os filhos são pequenos. A responsabilidade pela guarda, cuidado e educação dos

filhos na família limita a saída da mulher para o trabalho remunerado, sobretudo se os rendimentos obtidos são insuficientes para cobrir custos com formas remuneradas de cuidado infantil. Contudo, quando a necessidade econômica é tão premente que inviabiliza o exercício da maternidade em tempo integral, como nas famílias muito pobres ou nas chefiadas por mulheres, outros arranjos, como a rede de parentesco (inclusive os filhos maiores) ou redes de vizinhança, poderão ser acionados para muitas crianças enquanto a mãe vai trabalhar. Segundo pesquisa da Fundação SEADE, na cidade de São Paulo, em 1995, 30% das meninas de 10 a 14 anos estudavam, cuidavam dos irmãos pequenos e ajudavam nas tarefas domésticas, em prejuízo de seu tempo de estudo e de lazer (Bruschini, 1997).

A insuficiência de equipamentos coletivos como creches, que atendem a parcela muito pequena das crianças brasileiras, contribui para aumentar o peso da maternidade sobre as mulheres e, em particular, sobre as mulheres trabalhadoras. Campos, Rosemberg e Ferreira (*apud* Bruschini, 1995) relatam que, em 1985, nas áreas metropolitanas, mais de 78% das crianças de 0 a 6 anos ficavam com as mães a maior parte do tempo e apenas 23% freqüentavam creches ou pré-escolas. Outra pesquisa mostra que, em 1989, apenas 5,1% das crianças brasileiras de 0 a 3 anos freqüentavam creches e 16,9% das de 0 a 6 anos freqüentavam creches ou pré-escolas (Brasil, 1994).

Informações mais recentes revelam que as mães, mesmo quando trabalham fora, continuam sendo as principais responsáveis pelo cuidado com as crianças pequenas. Segundo dados da Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde, 23% das trabalhadoras cuidam elas mesmas dos filhos menores de 5 anos, 34% são ajudadas por parentes, 10% pelas filhas, 12% por empregadas domésticas, 4% pelos maridos e apenas 10,2% ficam em creches (BEMFAM, 1997).

No período analisado, a maternidade continua a afetar a atividade feminina, quando os filhos são pequenos. As taxas de atividade das mulheres de mais de 15 anos, que tiveram filhos, caem significativamente quando elas são jovens, em relação ao conjunto de mulheres de idade semelhante. Entre as de 20 a 24 anos, 62% trabalhavam em 1998, mas entre as que tiveram filhos, a atividade cai para 50%. Dos 25 aos 29 anos, a atividade cai de 65% para 58% entre as mães. Mesmo assim, mais da metade das jovens mães são economicamente ativas, o que não deixa de ser uma importante mudança no perfil das trabalhadoras dos anos noventa. A partir dos 30 anos, a atividade das mães se aproxima à do total de mulheres na mesma faixa etária e assim permanece nas faixas etárias subsequentes.

As elevadas taxas de atividade das mães de mais de 30 anos podem indicar tanto sua permanência no mercado de trabalho, apesar das dificuldades inerentes à conciliação entre o trabalho e a maternidade, quanto uma volta ao mercado de trabalho depois que os filhos cresceram. Nesse caso, é possível dizer que elas retornaram relativamente cedo e ainda jovens, pois as taxas das mães aumentam significativamente a partir dos 30 anos.

**Tabela 36: Taxas de atividade das mulheres que tiveram filhos por idade da mulher - Brasil, 1998**

<b>FAIXA ETÁRIA</b>	<b>Total de mulheres com 15 anos e mais</b>	<b>Mulheres de 15 anos e mais que tiveram filhos nascidos vivos</b>
<b>15 a 19 anos</b>	41,6	37,8
<b>20 a 24 anos</b>	61,6	50,5
<b>25 a 29 anos</b>	64,5	57,7
<b>30 a 39 anos</b>	66,4	64,5
<b>40 a 49 anos</b>	63,1	61,7
<b>50 a 59 anos</b>	46,7	46,5
<b>60 anos e mais</b>	19,3	18,9

Fonte: Banco de Dados sobre o Trabalho da Mulher. Série Mulheres, Trabalho e Família. <http://www.fcc.org.br>.

O crescimento do trabalho das casadas e mães poderia ser tomado, de um lado, como um indício da pressão econômica, que estaria forçando mulheres com essas características a procurar o mercado de trabalho. A diversificação das pautas de consumo, desde o final dos anos setenta, gerando novas necessidades e desejos, o empobrecimento da classe média<sup>100</sup> e a necessidade de arcar com os custos de educação e saúde, devido à queda de qualidade dos sistemas públicos de atendimento, fariam parte desse processo. Contudo, esse aumento também é fruto do intenso processo de modernização e mudança cultural observados no Brasil a partir dos anos setenta, do qual faz parte a expansão da escolaridade, à qual as mulheres vêm tendo cada vez mais acesso.

A associação entre a escolaridade e a participação das mulheres no mercado de trabalho é intensa e já tem sido apontada pela literatura (Miranda, 1975, Rosemberg et alii, 1982, entre outros). As mulheres mais instruídas apresentam taxas mais elevadas de atividade, não só porque o mercado de trabalho é mais receptivo ao trabalhador mais qualificado de modo geral, mas também porque elas podem ter atividades mais gratificantes e bem remuneradas, que compensam os gastos com a infra-estrutura doméstica necessária para suprir sua saída do lar. Como ocorre com os homens, a atividade das mulheres aumenta entre as que têm mais de 8 anos de estudo (que corresponde à escolaridade obrigatória do primeiro grau), mas são aquelas que tem nível superior de ensino (15 anos ou mais) as mais ativas, com uma taxa de 81% em 1998, quase o dobro da atividade feminina

<sup>100</sup> Ver também Bruschini, 1998; Bruschini e Lombardi, 2000

em geral (47,6%, conforme tabela 30). Por outro lado, as trabalhadoras têm, em média, mais anos de estudo do que seus colegas: 29% das trabalhadoras, em comparação com 20% dos trabalhadores, têm mais de 11 anos de estudo. Visto de outra forma, na população ocupada, enquanto os homens têm, em média, 5,8 anos de estudo, as mulheres têm 6,8. (FIBGE, Síntese de Indicadores Sociais/1999, RJ 2000).

## **Lugar das mulheres no mercado de trabalho**

A literatura referente ao trabalho feminino tem mostrado que, apesar das conquistas das últimas décadas, as mulheres ainda enfrentam barreiras, ocupam os lugares menos privilegiados na economia, ganham menos do que os homens e têm condições de trabalho mais precárias. Alguns indicadores, como posição na ocupação, rendimentos, horas trabalhadas, registro em carteira e contribuição à Previdência Social têm sido utilizados para mostrar a maior fragilidade do trabalho feminino em relação ao masculino (Abreu, Jorge e Sorj, 1994, Bruschini 1994). Outros indicadores, como acidentes de trabalho, doenças ocupacionais e acesso à capacitação não estão disponíveis nos levantamentos do IBGE ou do Ministério do Trabalho e apenas eventualmente podem ser encontrados em pesquisas qualitativas, uma vez que são temas ainda pouco explorados pela literatura sobre o trabalho feminino.

A nova metodologia adotada pelas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios PNADs desde 1992 tem como um de seus efeitos mais positivos conhecer com muito mais clareza a qualidade do trabalho realizado pelas mulheres, em comparação ao dos homens, seja pela introdução de novas categorias, como no caso da posição ocupada, seja pela apreensão do trabalho em relação a novos indicadores até então não utilizados, como o local em que é realizada a atividade. Infelizmente, a inexistência de dados comparáveis, para os anos anteriores, impede uma análise longitudinal, em vários desses casos.

Informações sobre a posição ocupada pelos trabalhadores revela que, embora quase 60% das mulheres sejam empregadas ou trabalhadoras por conta própria, como ocorre com 84% dos trabalhadores, um percentual expressivo de trabalhadoras (40%) ocupa posições precárias no mercado de trabalho, seja como trabalhadoras domésticas<sup>101</sup>, seja como não-remuneradas e como trabalhadoras para o auto-consumo.

Outra evidência da fragilidade do trabalho feminino, em comparação ao masculino, pode ser encontrada nas informações sobre o local no qual os trabalhadores desempenham suas atividades. Neste caso também, embora mais da metade das trabalhadoras, como ocorre com seus colegas, trabalhem em lojas, oficinas ou escritórios, um percentual considerável delas trabalha no próprio domicílio (quase 13%) ou no domicílio do patrão (quase 19%), cifras bem mais elevadas do que a dos trabalhadores que se encontram na mesma situação.

---

<sup>101</sup> A categoria **trabalho doméstico** introduzida na PNAD a partir de 1992, refere-se ao emprego doméstico remunerado e não ao trabalho doméstico realizado pelas donas de casa, ainda computado como inatividade econômica.

Algumas características da ocupação feminina em nichos mais desfavorecidos, como é exibido na tabela a seguir, ilustram a precariedade de parcela expressiva da mão-de-obra feminina. Em 1998, mais de 76% das empregadas domésticas não têm registro em carteira e 88% ganham menos de 2 salários mínimos. Trata-se, sem dúvida, de um dos nichos mais desfavorecidos de trabalho, que abriga 17% da mão-de-obra feminina. Entre as não remuneradas, a maioria é de jovens e idosas que trabalham no setor agrícola, sem garantia ou proteção do emprego e sem acesso a qualquer tipo de registro de trabalho, visto que trabalham no âmbito das famílias. O mesmo ocorre com as que trabalham para o consumo próprio ou familiar, cuja totalidade se encontra no setor agrícola.

Não é só a precariedade que caracteriza o trabalho feminino, mas também a segregação ocupacional e a discriminação salarial. No que se refere à segregação, denunciada pelos estudos sobre o trabalho das mulheres desde os anos setenta (ver, por exemplo, Bruschini, 1979), é possível afirmar que os chamados *guetos femininos*, ocupações com elevado percentual de mulheres, permaneceram praticamente iguais no período 1988 a 1998, segundo informações do Ministério do Trabalho. São eminentemente femininas — com percentagens variando entre 94% e 70% — as ocupações de costureira, professora de pré-escola e de 1º grau, secretária, telefonista/telegrafista, enfermeira de nível superior e pessoal de enfermagem em geral, recepcionista, lavadeira/tintureira, professora de 2º grau. Todas elas, de alguma forma, são ocupações que reproduzem atividades realizadas pelas mulheres na esfera reprodutiva, como cuidar, lavar, passar, cozinhar, ensinar. O leque mais estreito de oportunidades de trabalho e a segregação das mulheres em ocupações tradicionalmente femininas contribuem para a baixa qualidade do emprego feminino.

É verdade, por outro lado, que, como mostram algumas pesquisas, as mulheres também vêm abrindo novos espaços de trabalho nas últimas décadas, como na área financeira e bancária, em postos de comando em empresas estatais (Puppin, 1994 e Segnini, 1998) e em algumas profissões de prestígio, como na magistratura e na medicina (Buschini & Lombardi, 2000). A segregação ocupacional é responsável pela preservação de uma característica identificada como feminina, a não competição, que contribui para a manutenção da hierarquia entre os sexos. Mas talvez seu efeito mais perverso seja aquele que acarreta sobre os rendimentos das trabalhadoras. Como a demanda de mão-de-obra feminina é pouco diversificada e a oferta de trabalhadoras é ampla e está em expansão, essa relação entre oferta e procura provoca achatamento salarial sobre a força de trabalho feminina.

No período analisado, essas duas características — baixos rendimentos e desigualdades de gênero — não sofreram qualquer alteração. É importante assinalar, contudo, que houve algum progresso no sentido da diminuição da concentração de trabalhadores nas faixas mais baixas de renda, entre 1985 e 1998. Os resultados mais positivos, porém, ocorreram no período 1985-95, em que aumentaram os percentuais de trabalhadores de ambos os sexos nas faixas superiores a 2 salários mínimos, ao que se seguiu, no período posterior, nova queda e novo crescimento em 1998. Nenhum desses movimentos, no entanto, foi suficiente para eliminar as desigualdades de rendimento entre os sexos. Como demonstra a tabela, ainda que a parcela da população ocupada que auferia

até dois salários-mínimos (SM)<sup>102</sup> mensais tenha decrescido no período, em 98 ainda é substantivamente maior o número de mulheres que se enquadram nessa faixa de rendimentos (40% dos homens e 47% das mulheres). Ressalte-se que em 1985, 41% das ocupadas ainda recebia apenas um salário mínimo como rendimento mensal pelo seu trabalho (em comparação a apenas 23% dos homens). É importante assinalar também que é ainda significativa a parcela de mulheres que declararam trabalhar sem nenhum rendimento. Em 1998 a diferença em relação aos homens é de 19 pontos. Muito provavelmente, parte desse aumento deve-se à ampliação do conceito de trabalho a partir de 1992, quando passaram a ser consideradas ocupadas aquelas pessoas, majoritariamente mulheres, que trabalhavam, no mínimo, uma hora por semana, mesmo que desenvolvessem atividades de produção e construção destinadas à manutenção da própria subsistência ou da subsistência do seu grupo familiar.

**Tabela 37: Distribuição dos ocupados por sexo e faixas de rendimento – Brasil**

Classes de rendimento mensal	1985		1990		1995		1998	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Até 1 s.m	23,1	41	19,9	33,3	19,0	28,2	18,4	25,8
De 1 a 2 s.m	24,4	20,4	20,3	20,8	21,0	19,7	20,7	21
De 2 a 5 s.m	25,5	15,5	29,3	21,9	28,1	18,5	29,7	21,3
Mais de 5 s.m	16,6	7,4	22,8	12,5	20,3	10,1	19,6	11
Sem rendimento	10,3	15,5	7	11	10,3	22,7	10	19,9
<b>Total ( % )</b>	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Milhões</b>	36,7	18,5	40,0	22,1	41,9	27,8	42,3	27,6

FONTE : Banco de Dados sobre o Trabalho da Mulher. Série Ganhos de Homens, Ganhos de Mulheres

A tendência de as mulheres serem pior remuneradas, qualquer que seja o setor econômico no qual trabalham, já tem sido bastante evidenciada e comentada pela literatura. Os dados analisados para este relatório revelam que não houve mudanças. Em 1998, na indústria, onde as relações de trabalho são mais formalizadas, enquanto 37% dos ocupados recebiam até 2 salários mínimos, entre as ocupadas 49% se situavam na mesma faixa de renda. Na prestação de serviços - o setor que mais emprega mulheres - 76% delas

<sup>102</sup> O salário mínimo no Brasil, em junho de 2002, é de R\$ 200,00 (duzentos reais), o que equivale a aproximadamente U\$ 75,00 (setenta e cinco dólares).

ganhavam até 2 salários mínimos em algum lugar se explica quanto é, em reais e dólares? e apenas 41% deles; no setor social, outro nicho ocupacional feminino, no qual se incluem as atividades de ensino e de auxílio à saúde, 41% das mulheres que ali trabalham e 26% dos homens situavam-se naquele patamar de rendimentos. A situação subordinada da mulher no mercado de trabalho se revela também pela expressiva proporção das trabalhadoras na agricultura que não auferem rendimento, – 81%, enquanto que 30% dos homens que trabalham nesse setor o fazem sem rendimentos.

Argumenta-se que existiriam algumas razões pelas quais as mulheres receberiam remunerações mais baixas do que os homens. Uma delas residiria no menor número de horas por elas trabalhadas, quando comparadas aos homens. Porém, na faixa de 40 a 44 horas semanais, que corresponde ao período regular de trabalho no setor formal da economia, 44% das mulheres e 38% dos homens ganharam em 1998 até 2 SM, o que demonstra mais uma vez a desigualdade de remuneração feminina frente aos homens.

Um outro motivo aventado para justificar o diferencial de remuneração feminina seria o tipo de vínculo de trabalho, ou posição na ocupação. Nota-se, contudo, que essa argumentação também não encontra sustentação. Os patamares de rendimento feminino são sempre inferiores, sejam as mulheres empregadas, trabalhadoras domésticas, trabalhadoras por conta própria ou empregadoras. Entre os trabalhadores domésticos, categoria na qual a mulher é maioria, se 80% dos homens — um contingente de apenas 300 mil trabalhadores — ganham até 2 SM, entre as trabalhadoras domésticas — 4,7 milhões — a proporção atinge 90%. Entre os trabalhadores por conta própria, a disparidade permanece: 70% delas e 50% deles se enquadram naquela faixa de renda. (Banco de Dados sobre o Trabalho da Mulher. Série Ganhos de Homens, Ganho de Mulheres. In: <http://www.fcc.org.br>).

Finalmente, o rendimento segundo anos de estudo reforça ainda uma vez a discriminação salarial sofrida pelas mulheres no mercado de trabalho, apesar de o nível de escolaridade feminino ser mais elevado que o masculino. Entre os mais escolarizados de ambos os sexos, por exemplo, aquela discriminação parece ainda mais evidente: na faixa de 15 anos e mais de estudo, 85% dos homens e apenas 67% das mulheres ganhavam mais de cinco salários mínimos em 1998.

Analisando o comportamento dos rendimentos do trabalho segundo o sexo, pode-se afirmar que duas tendências parecem ter se consolidado nos anos 90. A primeira delas se refere ao conjunto dos trabalhadores brasileiros, sem diferenciação segundo o sexo, e sinaliza para um decréscimo da parcela de homens e mulheres que auferem os mais baixos rendimentos, ou até dois salários mínimos, pelo seu trabalho. A segunda tendência refere-se à desigualdade da remuneração entre os sexos no mercado de trabalho, resultado da valorização diversa atribuída ao trabalho dos homens e das mulheres. Nos anos 90, as mulheres continuaram a ganhar menos que os homens independentemente do setor de atividade econômica em que trabalham, do tamanho da sua jornada de trabalho, do número de anos de estudo e da sua posição na ocupação.

### ***Regulação do emprego e proteção social***

O número de horas trabalhadas, o registro em carteira, o tempo de permanência no emprego e a contribuição à Previdência Social são alguns dos mais importantes indicadores da qualidade de inserção das mulheres no mercado de trabalho.

A posse de carteira de trabalho e a contribuição para a previdência social são indicadores de regulação e proteção do trabalho e, tradicionalmente, o trabalho feminino tem sido menos protegido e regulado do que o masculino. Mesmo entre o contingente de mulheres empregadas, entretanto, a posse da carteira de trabalho – e, em decorrência, a possibilidade de contar com cobertura previdenciária – tem sido menos comum do que entre os homens empregados. Entre 1995 e 1998, porém, os percentuais de homens e mulheres empregados com carteira de trabalho assinada se aproximam bastante. É provável que nesse resultado estejam pesando os altos índices de dispensa ocorridos no setor industrial nos anos 90, os quais atingiram, particularmente, os empregados do sexo masculino; mas pode ser atribuído também ao maior respeito às leis trabalhistas.

O emprego em tempo parcial tem sido uma estratégia muito utilizada nos países da Europa para o enfrentamento do problema do desemprego. Ainda que no Brasil não tenha existido uma política explícita nessa direção durante o período analisado, principalmente nos cinco primeiros anos da década de 90, verificou-se um aumento significativo na proporção de pessoas que trabalham até 39 horas semanais. A adesão a um menor período de trabalho semanal é muito mais expressiva entre as mulheres e apresentou crescimento na década de noventa, passando de 38,7%, em 1990, para 45%, em 1998, a parcela das ocupadas até 39 horas semanais. É preciso reiterar que esta última cifra pode estar superestimada pela maior abrangência do quesito trabalho nos levantamentos domiciliares a partir de 92. É possível que muitas trabalhadoras tenham como opção a jornada parcial como estratégia de conciliação com as tarefas domésticas. Contudo, pode ser também que muitas mulheres simplesmente não consigam ter acesso aos melhores empregos, que são os de tempo integral, protegidos pela legislação trabalhista e ganhando bons salários, como revelam os dados.

A posse de carteira assinada pelo empregador é um dos principais indicadores de formalização do emprego e também de regulação do trabalho, na medida em que o trabalhador que possui esse registro está menos exposto às possíveis arbitrariedades dos empregadores quanto a nível salarial e gozo de direitos trabalhistas adquiridos pela legislação.

### ***Discriminação da mulher no mercado de trabalho***

Historicamente, a discriminação contra as mulheres tem ocorrido a partir de diferenças socialmente estabelecidas com base na distinção biológica. O estabelecimento de uma divisão sexual do trabalho, que hierarquizou ao longo da história as atividades realizadas por homens e mulheres, tem ainda hoje efeitos sobre a forma de inserção das mulheres no mercado de trabalho e é uma das modalidades que melhor expressam a

discriminação contra as mulheres, embora nem sempre seja explícita a violação de direitos. Sabe-se, por exemplo, que as mulheres encontram-se ainda em desvantagem em relação aos homens em termos de salários, cargos e condições de trabalho. Ainda que a força de trabalho feminina no Brasil apresente uma das maiores taxas de crescimento da América Latina, elas concentram-se em atividades do setor de serviços e obtêm salários menores do que o dos homens. Dados da OIT/Organização Internacional do Trabalho, para o período de 1991-1996, mostram que no Brasil o rendimento recebido pelas mulheres em trabalhos não-agrícolas correspondia a 72% daquele recebido pelos homens. (Bruschini, Lombardi, 2001). Sabe-se também que elas tendem a concentrar-se em setores específicos de atividades profissionais, muitos dos quais socialmente tidos como femininos (prestação de serviços). A maternidade é um fator decisivo no ingresso e na permanência das mulheres no mercado de trabalho e tem impacto sobre sua trajetória profissional, dificultando a promoção a cargos mais altos.

No mercado de trabalho pode-se observar, segundo Silvia Yannoulas (2001), pelo menos 3 formas de discriminação: a direta ou manifesta, a indireta ou encoberta e a autodiscriminação. A primeira refere-se à exclusão direta em razão de sexo, idade, cor, etnia, etc. Convenções como a aqui citada ou as Convenções da OIT no. 100 e 111 sobre a igualdade de remuneração e eliminação das discriminação no emprego e na profissão, além da própria Constituição Brasileira (1988), dificultam por princípio o exercício e a manutenção da discriminação manifesta.

Porém, as discriminações podem ser extremamente sutis e estão ainda muito presentes na sociedade brasileira. A discriminação indireta, neste caso, está encoberta por idéias e práticas que influenciam comportamentos socialmente aceitos, recriam e reforçam desigualdades, como por exemplo, atividades profissionais com restrições de idade. Ao lado desta forma de discriminação, estão os mecanismos internos de repressão, a auto-discriminação, que, segundo Yannoulas (2001), modelam os desejos, expectativas, e anseios de tal forma que algumas opções educacionais ou profissionais são para as mulheres muito mais orientadas do que outras. Provavelmente, para uma mulher é menor o custo interno ao optar por uma carreira no magistério do que ser cientista ou engenheira.

A definição de Yannoulas mostra quão difícil é definir ou estabelecer o grau de discriminação a que as mulheres brasileiras estão sujeitas, particularmente porque a discriminação se manifesta nas relações sociais que os indivíduos estabelecem entre si e são permeadas por valores culturais. Um exemplo é a distinção por raça. Ainda que a discriminação no trabalho com base na cor ou raça da pessoa seja peremptoriamente proibida, esta ênfase maior da discriminação sobre as negras tem sido constatada em vários estudos sobre a discriminação de gênero, associada a raça/cor, no mercado de trabalho, entre os quais pode-se mencionar o do Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE, o do IPEA e o da Articulação de Mulheres Brasileiras, elaborado para a III Conferência Mundial contra o Racismo, promovida em 2001 pelas Nações Unidas<sup>103</sup>. Em todos eles é ressaltado que o grupo mais discriminado é o das trabalhadoras negras, que ganham menos

---

<sup>103</sup>Fundação SEADE/Sistema Estadual de Análise de Dados. *Mulher e Trabalho – em busca da equidade social*. São Paulo: Fundação SEADE, n. 3, mar./2001; AMB/Articulação de Mulheres Brasileiras, CFEMEA/Centro Feminista de Estudos e Assessoria. *Mulheres Negras – um retrato da discriminação racial no Brasil*. Brasília: CFEMEA, AMB, 2001; IPEA/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Mercado de Trabalho – conjuntura e análise*. Brasília, Rio de Janeiro: Ministério do Trabalho, IPEA, n. 13, ano V, jun./2000.

e ocupam as posições mais frágeis no mercado de trabalho. Segundo o estudo do SEADE, a escolaridade propiciaria que a condição de raça/cor fosse menos discriminatória do que a de gênero. Em análise dos diferenciais de rendimentos por hora, sexo, raça e nível de instrução, esse estudo revelou que, na população escolarizada (com ensino médio completo ou superior incompleto) os homens brancos, no ano 2000, em São Paulo, ganhavam R\$ 6,29/hora, os negros R\$ 4,62, as mulheres brancas R\$ 4,35 e as negras R\$ 2,92<sup>104</sup>. Em qualquer situação, porém, as mulheres negras são as que mais sofrem, sob o peso da dupla discriminação.(Bruschini & Lombardi, 2001).

No que diz respeito à condição familiar e doméstica das trabalhadoras, este relatório sobre o trabalho feminino no Brasil mostrou que a sobrecarga das atividades domésticas e, principalmente, o cuidado com os filhos pequenos impedem que as mulheres concorram com os homens, em igualdade de condições, aos bons empregos. Aquelas que trabalham, mesmo quando o fazem no domicílio, são apenas pela dupla jornada de trabalho. O trabalho doméstico não é sequer considerado uma atividade econômica. Os equipamentos públicos disponíveis para auxiliar as mulheres com filhos pequenos são insuficientes. Nesse sentido, pode-se afirmar que não tem sido devidamente contemplado o parágrafo 2 do artigo 11 da Convenção contra todas as formas de discriminação contra as mulheres, alínea C, que se refere ao fornecimento de serviços sociais de apoio necessários para permitir que os pais combinem as obrigações com a família, mediante a criação de uma rede de serviços destinados ao cuidado com as crianças.

Por outro lado, a legislação garante, para as trabalhadoras registradas, importantes direitos sociais, como licença maternidade de 120 dias após o parto, pagamento do salário maternidade, direito a creche e outros. Mas isto só é válido para as trabalhadoras inseridas no segmento protegido do mercado de trabalho, no qual elas são minoria. Ainda que o direito a creche esteja previsto, sabe-se que os serviços disponíveis não atendem à demanda. Em relação a este aspecto da qualidade do trabalho feminino, seria da maior importância dispor de informações sobre cobertura da rede de creches e de pré-escolas em associação ao trabalho materno, bem como de dados sobre licenças maternidade e salários maternidade concedidos pela Previdência Social, se possível associados a setor de atividade ou ocupação.

Vimos que a escolaridade desempenha um papel fundamental no sentido de impulsionar as mulheres para os bons empregos disponíveis no mercado de trabalho e, ainda, que a força de trabalho feminina é mais escolarizada do que a masculina. No entanto, isso não impede que as trabalhadoras continuem segregadas em ocupações tradicionais e obtenham ganhos inferiores aos dos trabalhadores. É provável que um dos motivos para a permanência dessa discriminação de gênero seja a concentração das mulheres, desde o nível médio de ensino, em cursos que preparam para ocupações menos valorizadas no mercado de trabalho. A maior presença feminina na área de ciências humanas, em comparação à presença masculina nas ciências exatas, foi analisada em pesquisas como a de Barroso e Mello (1975), nos anos setenta, ou de Rosemberg et alii (1982), nos oitenta. Para anos mais recentes, os dados do Censo Educacional mostram que as mulheres encontram-se nas áreas de lingüística, letras e artes (83%), nas ciências humanas (82%), nas ciências biológicas (74%) e nas ciências da saúde (67,6%) (Bruschini & Lombardi, 2001)

---

<sup>104</sup> SEADE, op. cit, p. 21.

Elas têm ampliado sua presença nas áreas de administração, arquitetura e urbanismo e direito. Mesmo na área de engenharia e tecnologia, tradicional reduto masculino, o aumento da participação feminina foi relevante, ainda que estejam pouco representadas nas áreas científicas, que preparam para as profissões de mais alto prestígio.

No que se refere à participação das mulheres no mercado de trabalho, a ampliação do contingente feminino foi uma das mais importantes transformações ocorridas no país nas últimas décadas e resultou de vários movimentos, de certa forma contraditórios:

Mudanças demográficas: com a diminuição do número de filhos, as mulheres liberam-se para o trabalho;

A expansão da escolaridade aumentou suas credenciais para enfrentar o mercado de trabalho;

Mudanças culturais em relação ao papel das mulheres nas sociedades ocidentais modernas, ao valorizar o exercício de uma atividade profissional, impulsionam-nas para o mundo do trabalho - fenômeno que atinge até mesmo aquelas que teriam outra opção preferencial;

Ao mesmo tempo, as famílias das camadas médias não podem mais prescindir do aporte econômico de suas mulheres. Empobrecidas desde os anos oitenta, as famílias têm novas necessidades, geradas pela diversificação das pautas de consumo, e encontram-se premidas pela necessidade de arcar com custos mais elevados com a educação e a saúde dos filhos e dos familiares, devido à precariedade dos sistemas públicos de atendimento;

- Necessidade econômica, aumento de separações e de famílias chefiadas por mulheres também impulsionam as mulheres para atividades remuneradas;
- Enquanto isso, mulheres que sempre trabalharam na produção familiar ou em outras atividades não remuneradas tornam-se visíveis em virtude do refinamento do conceito de trabalho e também passaram a engrossar as estatísticas sobre o trabalho feminino;
- O novo contingente de trabalhadoras é agora composto por mulheres mais velhas e casadas. Mas suas novas responsabilidades não as eximem das familiares e maternas;
- Ao contrário, qualquer que seja sua situação laboral, as mulheres seguem sendo as responsáveis por múltiplas tarefas associadas à casa, aos filhos e à família em geral;
- Para a maioria delas, a sobreposição dos afazeres domésticos e da atividade econômica, em que pese a enorme importância desta última para a sua sobrevivência e a da família, assim como para sua autonomia e poder de negociação no grupo familiar, representa uma enorme sobrecarga; e
- É desta condição de gênero que resulta, para as mulheres, uma posição secundária e discriminada no mercado de trabalho.

As mulheres ativas sempre estiveram concentradas em atividades do setor de serviços e sua presença no segmento informal e desprotegido do mercado de trabalho tem sido expressiva, seja no emprego doméstico não-registrado, seja na atividade por conta própria, na familiar não remunerada ou na domiciliar. O trabalho doméstico sempre foi considerado inatividade econômica, embora mantenha ocupada boa parte das mulheres.

No setor formal, protegido por uma regulamentação que lhes garante, pelo menos no nível legal, importantes direitos sociais, como licença-maternidade e acesso a creche, as trabalhadoras têm tido presença relevante nos setores de serviços, na administração pública e no setor social, que abriga atividades ligadas a ensino, saúde e assistência social. Em qualquer um dos casos, a posição desigual das trabalhadoras em relação aos seus colegas pode ser avaliada por, pelo menos, dois indicadores: a segregação ocupacional, seja horizontal (ao apresentar, para as mulheres, um leque mais estreito de opções de trabalho) ou vertical (ao impor obstáculos ao seu acesso aos cargos mais elevados, nos quais estão o poder e os melhores salários); e as desigualdades salariais entre mulheres e homens em qualquer situação, como foi demonstrado neste relatório.

Condições mais precárias de trabalho, portanto, às quais poderiam ser acrescentados menores índices de registro em carteira e de contribuição para a Previdência Social, assim como níveis mais baixos de sindicalização, resultando em menor poder de barganha, podem ser definidas como características da parcela feminina de um mercado de trabalho fortemente sexualizado e discriminador em relação às mulheres. Não é de espantar, por isso, que uma força de trabalho de antemão precária e fragilizada tenha sido mais sensível aos efeitos danosos da nova organização produtiva, que se processa em escala mundial, bem como das sucessivas crises econômicas locais. Embora seja importante assinalar que têm sido abertas, para as mulheres escolarizadas, novas oportunidades de trabalho e bons empregos em determinadas áreas, como as instituições financeiras e bancárias, e em algumas profissões de prestígio, como a medicina e a magistratura, é igualmente importante mostrar que as mulheres têm sido deslocadas para fora de algumas de suas tradicionais frentes de trabalho, provavelmente como resultado dos efeitos da flexibilização do mercado sobre a mão-de-obra masculina. As trabalhadoras perderam empregos na indústria e cederam lugar, para os homens, nos serviços e no setor informal em geral. Também perderam terreno nas ocupações administrativas e nas técnicas, científicas e afins, tradicionais redutos femininos.

O impacto da reestruturação produtiva e da crise econômica dos anos noventa sobre as mulheres resultou no deslocamento das trabalhadoras de setores e ocupações nos quais sempre marcaram presença e de atividades industriais de grande porte para pequenos e médios estabelecimentos comerciais. A ampliação do percentual de trabalhadoras em tempo parcial pode ter ocorrido em decorrência do mesmo processo, embora o mesmo tenha acontecido também com a força de trabalho masculina. No que diz respeito à qualidade do trabalho feminino, contudo, as informações analisadas demonstram que, se é verdade que os piores empregos são ocupados pelas mulheres, não há indícios de que tenha havido

ampliação desses nichos mais desfavorecidos. Ao contrário, manteve-se praticamente inalterado o contingente de trabalhadoras domésticas, havendo porém caído a taxa das não-remuneradas. A precarização da mão-de-obra feminina, nesse sentido, estaria se dando muito mais como resultado da pressão dos trabalhadores do sexo masculino, expulsos dos empregos de melhor qualidade, do que em virtude de um movimento específico sobre as mulheres. Por outro lado, em todas as situações examinadas, e considerada a legislação vigente que, ao menos em tese, garante direitos iguais a homens e mulheres no mercado de trabalho, os dados revelam a manutenção, em algum grau, de padrões desiguais de gênero na composição do mercado de trabalho e na qualidade dos empregos ofertados às mulheres.

## Artigo 12

***1. Os Estados Signatários deverão adotar as medidas necessárias para eliminar a discriminação contra as mulheres no campo da saúde a fim de garantir, com base na igualdade de homens e mulheres, o acesso aos serviços de saúde, incluindo os serviços de planejamento familiar.***

***2. Não obstante as disposições do parágrafo 1 do presente artigo, os Estados Signatários deverão proporcionar às mulheres serviços adequados relativamente à gravidez, parto e período pós-natal, concedendo serviços gratuitos sempre que necessário, bem como alimentação adequada durante a gravidez e lactação.***

### Medidas Legislativas

A Constituição consagra a igualdade entre homens e mulheres e confere especial proteção ao trabalho da mulher, à maternidade e à gestante. Dispõe que a *"saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação"* (art. 196). Ao tratar da especial proteção do Estado à família, estabelece o artigo 226, parágrafo 7º, o direito ao livre exercício do planejamento familiar e a obrigatoriedade do Estado em prover os recursos educacionais e científicos para tal.

O grande avanço jurídico-institucional foi a concepção da seguridade social como um conjunto integrado de ações que assegurem os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Um tripé coerente com um novo conceito de saúde, visto pela ótica das políticas sociais, e com a fixação dos princípios da universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis; a integralidade de assistência e a participação da comunidade no controle social dessas ações.

As Leis Orgânicas da Saúde (Leis n.º 8.080 de 19/09/90 e 8.142 de 28/12/90) vêm regulamentar o comando constitucional, reiterando os princípios já fixados e delineando algumas diretrizes como: solidariedade financeira; descentralização com ênfase para os municípios; igualdade da assistência sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie; direito à informação; e preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral. Prevêem, ainda, comissões intersetoriais com a finalidade de articular políticas e programas de interesse para a saúde e cuja execução envolva áreas não compreendidas no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. A Resolução do Conselho Nacional de Saúde n.º 39, de 04/02/93, institui a Comissão Intersetorial de Saúde da Mulher.

A gestão do SUS é complementada pelas Normas Operacionais Básicas (NOB) e diversas outras portarias e normas técnicas expedidas pelo Ministério da Saúde e pelas resoluções do Conselho Nacional de Saúde, no âmbito da União. A execução das políticas de saúde é de competência comum dos Estados, Municípios e Distrito Federal, podendo cada qual gerir o sistema no seu âmbito territorial. Dessa forma, a ausência de uma norma federal não impede que, em nível estadual ou municipal, matérias sejam reguladas, respeitados os limites da legislação federal. A participação da sociedade civil no processo

de implementação e gestão do SUS é assegurada na Conferência Nacional de Saúde, realizada a cada quatro anos, e na representação paritária nos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Saúde.

A Constituição Federal, em seu artigo 199, permite a livre iniciativa privada na assistência à saúde. A matéria encontra-se regulada pela Lei 9656/98, a qual permite a exclusão, dos planos de saúde, de assistência obstétrica quando não contratada previamente e de serviços voltados para saúde reprodutiva, como inseminação artificial. A cobertura do recém-nascido só é garantida nos 30(trinta) dias após o parto, inclusive em UTI neonatal, dando a lei opção da continuidade da cobertura se o recém-nascido for inscrito no plano ou seguro como dependente, vedando à empresa alegar doença ou lesão preexistente ou estabelecimento de prazos de carência para criança. Essa garantia foi um avanço, já que antes da lei o recém-nascido ficava sem cobertura, se esta não tivesse sido contratada antes do parto. A nova lei prevê um Conselho Nacional de Saúde Suplementar formado por um colegiado integrante da estrutura regimental do Ministério da Saúde e de uma Câmara de Saúde permanente e consultiva integrada por representantes de diversos segmentos, dentre eles, as entidades de defesa do consumidor<sup>105</sup>.

A pesquisa suplementar saúde da PNAD/1998 – FIBGE, comprova a importância dos planos de saúde privados para a população e sua regulação pelo poder público. Cerca de 39 milhões de brasileiros estão cobertos por esta modalidade, que abrange serviços ambulatoriais, hospitalares e de exames diagnósticos e terapêuticos, concentrando-se nas áreas urbanas. O perfil do usuário é formado por pessoas de renda familiar alta, inseridas no mercado de trabalho, na maioria mulheres que, em geral, gozam de boas condições de saúde.

O § 7º do artigo 226 da Constituição Federal, que estabelece o direito de todo cidadão ao planejamento familiar, foi regulamentado pela Lei 9.263/96. Seu texto define o planejamento familiar como um conjunto de ações de regulação da fecundidade que garante direitos iguais de constituição, limitação ou aumento da prole pela mulher, pelo homem ou pelo casal (art. 2º). Prevê acesso igualitário a informações, meios métodos e técnicas disponíveis para sua regulação(art. 4º) e orientação das pessoas por meio de ações preventivas e educativas. O processo legislativo de aprovação da lei em questão foi lento e difícil, especialmente quanto à inclusão da esterilização cirúrgica como método contraceptivo. Em 1996, a Lei n.º 9.263 foi sancionada com vetos presidenciais<sup>106</sup> e, em 1997, cinco anos após a conclusão dos trabalhos da CPI sobre as causas da esterilização feminina no país, obteve, finalmente, vigência sem os vetos. O conjunto de ações que enumerou em seu art. 3.º inclui a assistência à concepção e à contracepção, atendimento pré-natal, assistência ao parto, durante o puerpério e ao neonato; e controle das doenças sexualmente transmissíveis e controle e prevenção do câncer cérvico-uterino, de mama e de pênis. Em seu art. 10 estabelece as condições para as esterilizações cirúrgicas voluntárias: “I - em homens e mulheres com capacidade civil plena e maiores de vinte e cinco anos de idade ou, pelo menos, com dois filhos vivos, desde que observado o prazo mínimo de sessenta dias entre a manifestação da vontade e o ato cirúrgico, período no qual será

<sup>105</sup> Foi criada pelo Governo Federal a Agência Nacional de Saúde Complementar, por meio da Medida Provisória 1928/99, com a proposta de promover a defesa do interesse público na assistência à saúde.

<sup>106</sup> Os artigos vetados pelo Sr. Presidente da República foram: arts. 10, 11, parágrafo único do art. 14, e 15, todos referentes à esterilização cirúrgica.

propiciado à pessoa interessada acesso a serviço de regulação da fecundidade, incluindo aconselhamento por equipe multidisciplinar, visando a desencorajar a esterilização precoce“. *A esterilização cirúrgica em pessoas absolutamente incapazes somente poderá ocorrer mediante autorização judicial, regulamentada na forma da Lei. Questão polêmica da lei é a necessidade de consentimento expresso de ambos os cônjuges, na vigência da sociedade conjugal, para esterilização cirúrgica. Essa imposição legal fere a autodeterminação da pessoa humana, e, diante das desigualdades que ainda permeiam as relações de gênero, poderá gerar uma limitação à mulher que não poderá tomar livremente decisões relativas a seu próprio corpo. A lei obriga que toda esterilização seja objeto de notificação compulsória, veda a exigência de atestado de esterilização para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, reiterando o disposto na Lei 9.029/95, e cria figuras penais: realizar esterilização cirúrgica em desacordo com a lei; deixar o médico de notificar à autoridade sanitária as esterilizações cirúrgicas; induzir ou instigar dolosamente a prática de esterilização; e exigir atestado de gravidez para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho. Estende aos gestores e responsáveis as penas aplicadas ao agente do ilícito e apenas a instituição onde ocorreu o fato.*

A Lei 9.797/99 dispõe sobre a obrigatoriedade da cirurgia plástica reparadora da mama pelo Sistema Único de Saúde - SUS - nos casos de mutilação decorrente de tratamento de câncer, reconhecendo a reparação como uma questão de saúde da mulher e não meramente estética. Por sua vez, a Lei 10.223, de 15 de maio de 2001, prevê a mesma obrigatoriedade para planos e seguros privados de assistência à saúde.

Outro ponto que merece destaque com relação à saúde da mulher é a questão do aborto, tipificado como crime no Código Penal, que prevê apenas dois casos de não punição, quando não há outro meio de salvar a gestante ou quando a gravidez é decorrente de estupro. Atualmente, há 14 proposições tramitando no Congresso Nacional sobre a interrupção da gravidez. Os projetos são diversificados e propõem a regulamentação da realização do aborto no SUS nos casos já previstos; a ampliação dos benefícios da lei nos casos de malformação fetal; a interrupção da gravidez a partir do desejo da mulher e condicionada ao tempo de gestação; e a suspensão da norma técnica do Ministério da Saúde que regulamenta a realização do aborto permitido por lei no SUS.

Não há legislação ordinária nacional que regule a questão da reprodução assistida e suas implicações nas diversas esferas do Direito. Apenas os aspectos éticos e de pesquisa encontram-se regulados, respectivamente, pela Resolução n.º 1.358/92, do Conselho Federal de Medicina, e pela “Norma ética de pesquisa envolvendo seres humanos” (Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde). Dois projetos de lei sobre o assunto ainda estão tramitando no Congresso Nacional. A ausência de regulamentação e fiscalização federal poderá trazer transtornos para a saúde da mulher, fazendo-se necessária uma regulação federal .

## *Constituições Estaduais*

As Constituições Estaduais dispõem vastamente sobre o sistema de saúde, reiterando o preceito constitucional segundo o qual a saúde é "direito de todos". Algumas Constituições garantem a assistência integral à saúde da mulher, mas a grande preocupação dos constituintes estaduais foi com a questão do planejamento familiar, em face das denúncias de esterilização em massa de mulheres.

Temas abordados:	Estados Brasileiros
<ul style="list-style-type: none"> <li>Assistência integral à saúde da mulher.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo, Tocantins</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Assistência integral à saúde da criança e adolescente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acre, Piauí, Rondônia</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Acesso gratuito a exames para detecção do câncer de mama e uterino .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pernambuco, Tocantins</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Planejamento familiar/acesso à escolha dos métodos sem coerção.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Amapá, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, São Paulo, Sergipe, Tocantins.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Opção quanto ao tamanho da prole.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Piauí</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Proibição de testes de gravidez e atestado de esterilização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Amapá, Bahia, Rio de Janeiro</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Aborto garantido por lei.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Amazonas, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Para, Rio de Janeiro, São Paulo, Tocantins.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Aborto provocado inaceitável</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Proibição de experimentação em seres humanos de drogas e contraceptivos que atentem contra a saúde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Goiás</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Orientação quanto à Sexualidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bahia, Pará, Roraima</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>São Paulo, Tocantins</li> </ul>

Todas as Constituições Estaduais determinam afirmam o direito de todos à saúde. Algumas constituições estabelecem o direito à saúde entre os direitos e garantias

fundamentais, além de trazerem disposição específica sobre o direito à saúde no capítulo que trata do tema.

Dez Constituições<sup>107</sup> estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal fazem menção específica à saúde da mulher. Destacamos o disposto na Constituição do Estado do Ceará, que determina como competência do sistema único estadual de saúde a de implantar e garantir as ações do programa de assistência integral à saúde da mulher que atenda às especificidades da população feminina do Estado, em todas as fases da vida da mulher, do nascimento à terceira idade.

As Constituições de Bahia, Goiás, Rio de Janeiro e Tocantins e, ainda, a Lei Orgânica do Distrito Federal estabelecem, além da proteção à saúde integral da mulher, proteção especial à gestante, à parturiente e à nutriz. As Constituições de Amazonas, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Sergipe restringem a proteção à saúde da mulher a apenas estas fases de sua vida (gestação, parto e amamentação), deixando de contemplar a saúde da mulher em sua integralidade e em suas especificidades, reforçando o papel historicamente atribuído às mulheres de procriadoras da espécie.

Com relação ao planejamento familiar, em sua quase totalidade<sup>108</sup>, as Constituições Estaduais mencionam seu exercício, excetuando-se as Constituições dos Estados do Acre, Alagoas, Minas Gerais, Mato Grosso, Piauí, Rondônia e Sergipe. Dentre as que tratam da questão do planejamento familiar, a maior parte<sup>109</sup> determina ser o planejamento familiar livre decisão do casal. As Constituições de Goiás e de Tocantins dizem que será exercido pelo homem e pela mulher; a do Rio de Janeiro diz caber à mulher, ao homem ou ao casal, nesta ordem; já a Constituição de São Paulo diz caber ao homem, à mulher ou ao casal, também nesta ordem. A Constituição do Pará atribui a competência para o exercício do planejamento familiar à família.

Fazem menção expressa à utilização, estudos e fiscalização de métodos contraceptivos as Constituições dos seguintes estados: Bahia, Goiás, Pará, Rio de Janeiro, Roraima, Sergipe e Tocantins. Cabe destaque ao disposto na Constituição da Bahia, que insere no capítulo sobre direitos da mulher o estímulo a pesquisas para aprimoramento e ampliação da produção nacional de métodos anticoncepcionais masculinos e femininos, seguros, eficientes e não prejudiciais à saúde. Veda, expressamente, toda e qualquer experimentação em seres humanos de substâncias, drogas e meios anticoncepcionais que atentem contra a saúde e não sejam de pleno conhecimento dos usuários nem fiscalizados pelo poder público e pelas entidades representativas. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro traz ainda a possibilidade de adoção de novas práticas de atendimento relativas ao direito da reprodução, mediante consideração da experiência dos grupos ou instituições de defesa da saúde da mulher.

---

<sup>107</sup> Acre, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo e Tocantins.

<sup>108</sup> Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins.

<sup>109</sup> Bahia, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Distrito Federal.

As Constituições dos Estados do Amazonas, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Paraná, São Paulo e Tocantins e, ainda, a Lei Orgânica do Distrito Federal, prevêem a realização de aborto nos casos previstos em lei. Ressalte-se que a Constituição do Amazonas prevê expressamente a livre opção da mulher pela maternidade e, ainda, a prestação de apoio social, jurídico, clínico e psicológico às mulheres pela rede pública de saúde e por outros órgãos em caso de aborto legal. A Bahia prevê não só a realização legal do aborto, mas também o atendimento em casas especializadas a mulheres portadoras de gravidez não desejada. Atendimento especializado médico e psicológico pelo SUS está também previsto na Constituição do estado do Tocantins para mulheres vítimas de estupro.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro é, sem dúvida, a que trata da questão do aborto de forma mais avançada e de acordo com o princípio do respeito à dignidade humana, ao determinar a assistência à mulher, em caso de aborto, provocado ou não, como também em caso de violência sexual, asseguradas dependências especiais nos serviços garantidos direta ou indiretamente pelo Poder Público.

No extremo oposto, a Constituição do Estado do Espírito Santo iguala, como práticas atentatórias à vida humana, o aborto, o suicídio e a eutanásia, o genocídio, a tortura e a violência física, psicológica ou moral que venham a atingir a dignidade e a integridade da pessoa humana.

### *Comissões Parlamentares de Inquérito*

Mecanismos de controle da administração pública pelo Poder Legislativo são comuns nos países democráticos. A Constituição Federal Brasileira prevê, por exemplo, a constituição de comissões parlamentares de inquérito - CPIs, as quais, a partir de representações ou queixas de qualquer pessoa, podem ser instauradas por ambas ou uma das Casas Legislativas. A principal característica é seu poder de investigação, próprio das autoridades judiciais, e a possibilidade de desencadear, através do Ministério Público, as ações de responsabilidade civil ou criminal dos infratores. As CPIs no Brasil têm produzido resultados relevantes para o combate à corrupção e para a moralidade pública, mostrando-se um mecanismo eficaz para a solução política de fatos importantes para o país.

A Câmara dos Deputados investigou as causas de ocorrência, no Brasil, de dois temas objeto deste relatório: esterilização feminina (concluída em 1993) e mortalidade materna (concluída em agosto de 2001).

A esterilização cirúrgica foi amplamente praticada como método contraceptivo no Brasil, apesar do entendimento dominante (antes da Lei n.º 9.263/96) de que a prática constituía crime de lesão corporal com perda de função e do impedimento expresso de sua prática, com ou sem consentimento, pelo Decreto 20.931/31. Em 1991, foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI na Câmara dos Deputados<sup>110</sup> cujas conclusões comprovaram as denúncias de que houve esterilização em massa no país com ou sem

---

<sup>110</sup> Relatório final publicado pela Comissão de Cidadania e Reprodução, Cadernos CCR 2, como anexo à pesquisa de Silvia Pimentel "Direitos Reprodutivos e Ordenamento Jurídico Brasileiro: Subsídios a uma ação político-jurídica transformadora, 1993, p. 96-111.

consentimento das mulheres, patrocinada por governos e organismos internacionais interessados no controle demográfico no Brasil<sup>111</sup> e facilitada por políticos brasileiros em busca de votos. O texto do relatório da CPI, em suas conclusões, afirma enfaticamente que as mulheres se submetiam à esterilização por ausência de outras alternativas contraceptivas disponíveis e reversíveis e que a laqueadura era realizada normalmente durante o curso do parto cesariano. Hoje, tenta-se reverter o quadro de elevado o índice de partos cesarianos causado pela esterilização em massa. Apesar da recomendação expressa de que o Ministério Público Federal investigasse as denúncias apresentadas relativamente ao uso da esterilização para fins eleitoreiros, até o momento não se tem conhecimento de ação judicial proposta em face dos infratores. A regulamentação do parágrafo 7.º do artigo 226 da Constituição Federal também foi lenta, tendo sido concluída cinco anos depois da instauração da CPI, com a aprovação da Lei 9.263/96, como já referido.

Em maio de 1996, foi criada uma CPI para apurar a grande incidência de mortalidade materna no Brasil e as denúncias de que as mortes estariam relacionadas à falta de atendimento no período pré-natal, no parto e no puerpério imediato. Concluída em agosto de 2001, a CPI constatou que a incidência de mortalidade materna está relacionada à falta de acesso aos serviços de saúde, à má qualidade dos serviços disponíveis, à falta de informação sobre e à dificuldade de acesso a métodos contraceptivos. As vítimas são, em sua maioria, mulheres de baixa renda e escolaridade, o que demonstra o caráter socialmente perverso dessas mortes. Ressaltou-se, também, a ocorrência de subnotificação dessas mortes, o que dificulta as medidas de prevenção.

As dificuldades levantadas pela CPI para a redução da taxa de mortalidade materna foram: descontinuidade dos programas implantados; falta de capacidade de alguns municípios em absorver a atenção à saúde; falta de mecanismos de avaliação e controle por parte dos gestores do Sistema Único de Saúde; falta de profissionais em áreas rurais; ausência de recursos, instrumentos e instalações para o atendimento adequado às pacientes; falta de serviços de planejamento familiar, com conseqüentes abortos clandestinos; ausência de Comitês de Morte Materna<sup>112</sup> em muitos estados e municípios; e inexistência de ouvidorias que pudessem acolher denúncias.

O documento final recomendou o resgate do enfoque da atenção integral à saúde da mulher e reconheceu que as medidas propostas pelo Ministério da Saúde no âmbito do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher – PAISM enfocam adequadamente muitos dos problemas básicos envolvidos: a garantia de recursos para equipamentos; organização da logística de transporte e de localização de vagas; insumos; valorização e treinamento de profissionais de saúde, com ênfase tanto nos aspectos técnicos como éticos; divulgação ampla dos direitos das gestantes e de fatores de risco como anemia falciforme, malária, anemia e desnutrição; instalação de ouvidorias; instituição de programas de renda mínima para gestantes; distribuição de passes ou passe livre no transporte coletivo para garantir a freqüência ao pré-natal; dentre outros. Recomenda, por fim, à própria Casa Legislativa a aprovação de diversos projetos de lei afetos à questão da mortalidade materna,

---

<sup>111</sup> Segundo os dados do IBGE na época, haviam em 1986 5.900.238 mulheres esterilizadas, correspondendo um percentual de 13,8% das mulheres entre 15 a 54 anos.

<sup>112</sup> Criados no âmbito do Ministério da Saúde, os Comitês de Morte Materna foram instituídos em nível estadual, regional e municipal. Nos Comitês, governo e sociedade civil organizada colaboram na identificação, investigação e análise dos óbitos maternos e sugerem medidas de intervenção.

pois versam sobre temas como criação de programa de orientação sexual, obrigatoriedade de alguns programas de saúde e exames, melhoria da notificação e benefícios sociais.

No plano jurídico-normativo, o Brasil possui um modelo de saúde compatível com princípios da Convenção CEDAW, com exceção ao tratamento dado ao aborto, ainda concebido mais sob a perspectiva incriminadora punitiva, do que propriamente sob a perspectiva da saúde pública. Contudo, a implantação do modelo de saúde existente no plano das normas vem-se dando lentamente e com muitas dificuldades locais, e a centralização de ações em algumas áreas específicas ainda contraria a norma legal. Entretanto, estão sendo envidados esforços estatais para sua completa descentralização, a qual implica partilha de poderes, articulação, diálogos constantes e harmônicos entre os níveis governamentais, além da capacitação de lideranças comunitárias, com vistas ao funcionamento adequado do sistema.

### **Ações Governamentais**

Área Técnica de Saúde da Mulher integra o Departamento de Ações Programáticas Estratégicas do Ministério da Saúde, juntamente com as Áreas Técnicas de Saúde da Criança, do Adolescente, do Trabalhador e as Coordenações Nacionais de DST/AIDS e de Hipertensão e Diabetes. Tem por finalidades a produção de protocolos e materiais instrutivos; a capacitação de recursos humanos; a operacionalização de mecanismos indutores das políticas relacionadas às áreas técnicas; e a cooperação técnica e financeira a estados e municípios, respeitadas as diretrizes do Sistema Único de Saúde.

A mais relevante das políticas governamentais destinadas à saúde da mulher é o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher - PAISM. Fruto da articulação e organização do movimento de mulheres e do movimento sanitário, foi implementado pelo governo federal no ano de 1984, prevendo ações de atenção integral à saúde da mulher não restritas à contracepção e ao pré-natal, a serem articuladas nos estados e municípios. A importância do PAISM na introdução da linguagem dos direitos humanos das mulheres é inquestionável. Penetrou no processo constituinte, consolidando direitos importantes para saúde da mulher na Constituição de 1988, e vem permitindo a organização, articulação e construção de novos direitos a partir de sua concepção originária.

Outro programa que se vem mostrando importante para a atenção da saúde da mulher é o Programa Saúde da Família. Criado em 1994, constitui-se num desdobramento do programa de agentes comunitários de saúde iniciado em 1991 e tem como estratégia a reorganização da atenção básica, a partir da vinculação da população de uma determinada área a uma equipe multiprofissional, que privilegia ações preventivas e oferece atenção domiciliar. A equipe deve estar vinculada à rede de serviços, de forma a garantir atenção integral aos indivíduos e famílias e assegurar a referência e a contra-referência para clínicas e serviços de maior complexidade, sempre que o estado de saúde da pessoa o exigir. Sua cobertura ainda é baixa, mas os resultados têm sido positivos nos municípios de menor porte, nos quais a assistência à saúde, em particular à saúde da mulher e da criança, é precária.

As ações prioritárias do Programa Saúde na Família, fixadas pelo Conselho Nacional de Saúde através da Resolução n.º 259 de 04/12/97, são, dentre outras, a promoção da saúde da gestante (aleitamento materno, controle pré-natal, assistência ao

parto e ao puerpério), vigilância e educação nutricional infantil e da família, ações educativas para prevenção da violência doméstica, planejamento familiar, climatério e doenças sexualmente transmissíveis, aids, câncer cérvico-uterino e de mama. Essa orientação já está incorporada nas Portarias que dispõem sobre a adesão dos Municípios ao programa.

A última avaliação do Ministério da Saúde disponível demonstrou a eficiência do programa na área da saúde reprodutiva e sexual: aumentou a oferta de serviços de pré-natal, atenção à criança, planejamento familiar, assistência ginecológica e melhorou o controle da hipertensão (que influi na mortalidade materna) e das doenças sexualmente transmissíveis. Contudo, a qualidade dos serviços ainda é sofrível. Na própria avaliação do Ministério da Saúde <sup>113</sup>, no serviço de pré-natal, por exemplo, observou-se que apenas 14,8% das equipes de saúde da família dispõem de todas as condições necessárias para seu trabalho, percentual que sobe para 17,6%, se não for levada em conta a ultrassonografia, e para 33,1%, se não considerada a dispensação de sulfato ferroso. São percentuais muitos baixos, que indicam a necessidade de investimento na qualidade da assistência prestada nas unidades de saúde da família. Outros desafios para a redução da mortalidade materna são o acesso aos hospitais no momento do parto e a qualidade da intervenção, particularmente em razão do alto percentual (60,9%) <sup>114</sup> de óbitos ligados a causas obstétricas diretas (eclâmpsia, hemorragias, aborto, infecção puerperal, embolia pulmonar pós-cesária) e causas obstétricas indiretas (39,1%).

A falta de profissionais em áreas rurais fez com que, através do Decreto n.º 3.745/2001, fosse instituído o Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde, para estimular a fixação de profissionais médicos e enfermeiros em municípios carentes de assistência, dando ênfase às estratégias do Programa Saúde da Família.

O Conselho Nacional de Saúde, através da Resolução n.º 259, de 04/12/97, estabeleceu os critérios que constituem pré-requisitos para a aprovação do programa, fixando como ações prioritárias, dentre outras, a promoção da saúde da gestante (aleitamento materno, controle pré-natal, assistência ao parto e ao puerpério), vigilância e educação nutricional infantil e da família, ações educativas para prevenção da violência doméstica, planejamento familiar, climatério, doenças sexualmente transmissíveis e AIDS, câncer cérvico-uterino e de mama. Essa orientação já foi incorporada às Portarias que dispõem sobre a adesão dos Municípios ao programa.

A seguir, a partir do diagnóstico exposto inicialmente, serão focalizadas as principais medidas executivas por tema:

### **Mortalidade Materna**

Importantes ações vêm sendo implementadas pela direção do sistema único de saúde para a redução da mortalidade materna a partir do ano de 1994, dentre as quais: inclusão do parto domiciliar na lista de procedimentos pagos pelo SUS; requalificação e

<sup>113</sup> <http://www.saude.gov.br/Programas/mulher/operaciona.htm>

<sup>114</sup> Dados extraídos da pesquisa “Estudo da Magnitude da mortalidade Materna em 15 Cidades Brasileiras”, realizada por Ana Cristina D’Andreatta Tanaka e Lia Mitsuiuki, financiada pela UNICEF, São Paulo, 1999. Disponível no site do Ministério da Saúde – <http://www.saude.gov.br>

reconhecimento da profissão de parteira; inclusão, na tabela do SUS, do pagamento de partos realizados por enfermeiras obstétricas na rede pública; inclusão do pagamento, pelo SUS, da analgesia no parto normal; e aumento gradativo dos valores do parto normal com a finalidade de reduzir o alto índice de cesarianas, estabelecendo um percentual máximo de cesarianas em relação ao partos normais por hospital, para cada semestre até o primeiro semestre de 2000. Segundo estatística do próprio Ministério da Saúde veiculada na mídia, o índice de cesarianas, que, em 1998, era de 32%, reduziu-se para 25% em 2000, sendo ainda muito alto em relação ao recomendável pela Organização Mundial de Saúde, que é de 15%.

Além dessas ações, o Ministério instituiu o dia 28 de maio como o dia nacional de redução da mortalidade materna, data na qual devem ser realizadas avaliações em todos níveis do SUS; criou a Comissão Nacional de Prevenção da Mortalidade Materna (1994), de caráter técnico-consultivo; e aprovou no Conselho Nacional de Saúde as resoluções que obrigam a notificação compulsória do óbito materno e a normatização e implementação dos serviços de abortamento a serem atendidos pelo SUS por força de lei.

O SUS está implantando sistemas estaduais de referência para gestantes de alto risco, Comitê de Estudo de Mortalidade Materna, Comitê de Estudo de Mortalidade Neonatal, Comissão de Infecção Hospitalar, serviço de assistência pré-natal e de planejamento familiar à gestante de alto risco e com equipe interdisciplinar, que inclui assistência social e psicológica. (Portarias do Ministro da Saúde n.º 3.016 de 19/06/98, n.º 3.017 de 19/06/98, n.º 3.018 de 19/06/98, n.º 3.477 de 20/08/98, n.º 3.482 de 20/08/98).

Recentemente, foi criado (Portaria n.º 569, 570 e 571 de 01/06/00 do Ministro da Saúde) o Programa de Humanização no Pré-natal e Nascimento, a ser executado de forma articulada pelo Ministério da Saúde e pelas Secretarias de Saúde dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, objetivando o desenvolvimento de ações de promoção, prevenção e assistência à saúde de gestantes e recém-nascidos, com a ampliação do acesso a essas ações. O Programa prevê o acompanhamento pré-natal completo, articulado com a assistência ao parto e puerpério, e investimentos na assistência obstétrica e neo-natal.

### **Prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes :**

O Ministério da Saúde expediu em 1998 a Norma Técnica para “Prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes”, dando cumprimento à Resolução do Conselho Nacional de Saúde n.º 258, de 06/11/97, ao artigo 128 do Código Penal e às diretrizes das Leis n.º 8.080/90 (Lei Orgânica de Saúde) e 8.142/90 (Lei acerca da gestão do SUS).

Em linhas gerais, a referida norma técnica trata a questão adequadamente. O serviço proposto não se limita ao aborto, pois inclui o atendimento amplo de todos os agravos resultantes da violência sexual, o que implicará na redução da prática do aborto. Prevê, inclusive, a anticoncepção de emergência. Frisa a responsabilidade dos gestores estaduais e municipais em definir as unidades de referência, capacitar equipes para *prestar*

o atendimento adequado e avaliar as ações desenvolvidas. A equipe proposta é multiprofissional, dando ênfase ao acompanhamento psicológico e social da vítima atendida.

A aprovação da Norma Técnica é um primeiro passo, muito bem sucedido, no sentido de estimular, orientar e criar serviços voltados para esse atendimento. Mas o terreno ainda não é sólido. O Ministro da Saúde vem recebendo diariamente cartas de pessoas e grupos anti-abortistas, que solicitam a revogação da Norma Técnica. Ademais, há projeto de decreto legislativo n.737/98, do deputado Severino Cavalcanti (PPP-Pernambuco) para sustar a aplicação da norma técnica expedida pelo Ministério da Saúde.

### **Planejamento familiar**

A Lei n.º 9.263/96 tem ensejado a expansão da assistência à anticoncepção reversível na rede pública, especialmente nos programas de atenção básica. As dificuldades encontradas referem-se à falta dos métodos de anticoncepção reversíveis para distribuição; à distribuição de preservativos masculinos basicamente pela Coordenação Nacional de DST/aids; à desinformação de profissionais de saúde sobre os métodos; à baixa cobertura das ações educativas; à descontinuidade das ações; e ao atendimento inadequado à demanda por cirurgias de esterilização nos hospitais públicos - as quais só podem ser realizadas no prazo de 60 (sessenta) dias entre a manifestação da vontade e o ato cirúrgico, e após intervenção educativa e informativa que estimule o uso de métodos reversíveis.

Por outro lado, a anticoncepção irreversível, se efetuada nos termos da lei, é um direito, embora uma pesquisa feita pela entidade “Comissão de Cidadania e Reprodução” demonstre que a esterilização ainda não saiu da ilegalidade. A pesquisa feita em 23 dos 37 hospitais que oferecem a laqueadura ou vasectomia demonstra que muitos atuam em desacordo com a lei, ao impor condições não previstas, como a união conjugal estável, idade acima do mínimo de 25 anos e número de filhos além de dois para os menores de 25 anos. O principal argumento invocado é o risco de arrependimento, por se tratar de método irreversível. Num dos hospitais pesquisados foi dito que deliberadamente não se cumpre a lei, devido aos arrependimentos.

A esterilização voluntária, prevista na lei 9.263 de 12 de janeiro de 1996, que trata do direito ao planejamento familiar, só é permitida em homens e mulheres maiores de 25 anos de idade ou com pelo menos dois filhos vivos, desde que se espere sessenta dias entre a manifestação de vontade pela esterilização e o ato cirúrgico. Nesse período de espera, a pessoa interessada deverá ter acesso a serviço de regulação da fecundidade, aconselhamento por equipe multidisciplinar, visando a desencorajar a esterilização precoce. Também é permitida a esterilização se há risco à vida ou à saúde da mulher ou à da futura criança, testemunhado em relatório escrito e assinado por dois médicos. Para a realização da esterilização é necessária a manifestação por escrito, que só deverá ser firmada após a orientação a respeito de riscos da cirurgia, possíveis efeitos colaterais, dificuldades de sua reversão e opções de contracepção reversíveis existentes<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> Ver a respeito o estudo “*Proteção dos direitos sexuais e reprodutivos mediante ação civil pública*” de Mônica de Melo, mimeo, 2.001.

Não há qualquer orientação específica para o atendimento de adolescentes, o que vem gerando dúvidas nas equipes de saúde quanto ao direito dos jovens ao acesso aos métodos contraceptivos sem anuência de seus responsáveis. Porém, o Código de Ética Médica adota o critério do desenvolvimento intelectual na relação médico-paciente, determinando expressamente o respeito à opinião da criança e do adolescente, a manutenção do sigilo profissional e o atendimento integral, desde que o assistido tenha capacidade de avaliar o problema e conduzir-se por seus próprios meios para solucioná-lo.

## **A epidemia de Aids**

A partir de 1997, o Ministério da Saúde passou a considerar prioritária a prevenção da transmissão do HIV durante a gravidez, determinando as seguintes ações: a) recomendação da inclusão do teste HIV para as gestantes atendidas nos serviços públicos de saúde; b) treinamento de equipes ambulatoriais e de saúde básica para ações de aconselhamento pós e pré-teste; e c) acompanhamento terapêutico das gestantes HIV com disponibilização do AZT.

As estratégias de prevenção para reduzir a incidência da infecção por HIV estão levando em consideração a mudança do perfil epidemiológico, como a feminização, pauperização e a heterossexualização da epidemia, mas falta maior integração entre os serviços de planejamento familiar e os de prevenção das DST/aids.

## **Câncer de colo de útero e de mama**

Algumas campanhas nacionais visando a uma política de combate ao câncer de colo de útero e de mama vêm sendo lançadas pelo Ministério da Saúde, em conjunto com organizações não governamentais. A última Campanha Nacional de Combate ao Câncer de Colo Uterino, em novembro de 1998, teve um grande efeito quantitativo. Em seis semanas foram examinadas 3 milhões e 263 mil mulheres, das quais 53,9 mil tinham câncer. Destas, 4,7 mil estavam em fase avançada da doença. Porém, até meados de 1999, muitas mulheres diagnosticadas ainda não tinham sido encaminhadas para tratamento. Apesar do impacto das campanhas para esclarecimento das mulheres, são necessários investimentos em serviços permanentes e que ainda são insuficientes na rede pública. Em 1996, realizou-se uma campanha nacional de motivação para o auto-exame da mama e desde então tem crescido o número de procedimentos realizados pelo SUS em relação à patologia.

## **Medidas Judiciais**

Segundo pesquisa da Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, de março de 2000<sup>116</sup>, as decisões judiciais relacionadas com a saúde da mulher são poucas e não são compreendidas sob a perspectiva de direitos humanos. As decisões estão relacionadas a aborto, esterilização, mortalidade materna e questões contratuais com planos de saúde.

---

<sup>116</sup> “Reprodução e Sexualidade: Uma questão de Justiça”, Pesquisadora Samantha Buglione, projeto Proteção e Garantia dos Direitos das Mulheres: Novos Instrumento e Mecanismos. Realização: Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, apoio Ford Foundation.

As ações relacionadas à mortalidade materna encontram-se fundamentadas no dano moral e material, com base principalmente no Código de Defesa do Consumidor, acolhendo-se a tese da responsabilidade objetiva para garantia da reparação da violação do direito da consumidora. Vale dizer, tais ações não se fundamentam nos preceitos constitucionais e internacionais a respeito do direito humano à saúde, mas no Código de Defesa do Consumidor, sob o prisma da relação de consumo.

Relevante foi a postura do Judiciário em relação ao caso *Schering do Brasil*, empresa farmacêutica que distribuiu um lote de anticoncepcionais sem princípio ativo, provocando a gravidez de dezenas de mulheres. A responsabilização da empresa teve por base o Código de Defesa do Consumidor, determinando-se judicialmente o pagamento de indenização e despesas com parto.

As decisões sobre esterilização cingem-se à autorização judicial para realização da laqueadura das trompas de interditas. A preocupação das decisões concessivas centram-se nos inconvenientes de uma gravidez em pessoa incapaz e não propriamente na saúde sexual e reprodutiva das interditas.

O direito ao abortamento só é permitido pela lei brasileira nos casos de gravidez resultante de estupro (art. 128, II) ou quando é o único meio de proteger a vida da gestante (art. 128, I), como visto anteriormente. A utilização do Judiciário para minimizar os efeitos dessa norma caminha lentamente, mas registram-se ganhos importantes, como os vários julgados no sentido de admitir aborto nos casos de anomalia fetal grave que torne inviável a vida do feto, ampliando as causas que excluem a antijuridicidade. A fundamentação desses julgados é a saúde mental da gestante diante da inviabilidade da vida do feto e seu sofrimento durante todo o processo gestacional. Ainda é muito pouco, mas demonstra um avanço, particularmente na área penal, que não admite ampliações ou restrições de normas incriminadoras.

Quanto à obrigação do Estado de prestar assistência integral (médica e farmacêutica) aos cidadãos, já há jurisprudência solidificada nos tribunais superiores do país, advinda em sua maioria das reivindicações de doentes crônicos (de aids, câncer, etc). No caso específico da aids, cujos grupos de prevenção e combate possuem serviço jurídico próprio, o grande número de ações judiciais contribuiu para que o poder público instituisse uma política de distribuição universal e gratuita de medicamentos.

Essa discussão no que toca à distribuição gratuita de medicamentos, principalmente aos portadores do HIV, está bastante avançada. Há importantes precedentes

jurisprudenciais da lavra do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça<sup>117</sup>, garantindo a medicação com base no direito à saúde (art. 196)<sup>118</sup>.

As constantes recusas de atendimento às pessoas portadoras de doenças crônicas pelos planos de saúde privados provocou amplo questionamento da validade dessas cláusulas restritivas no Poder Judiciário, que reconheceu sua abusividade com base no Código de Defesa do Consumidor, vedando a restrição de direitos ou obrigações fundamentais inerentes à natureza do contrato, ou que ameace seu objeto e equilíbrio contratual. As decisões reiteradas deram ensejo à aprovação da já comentada Lei 9.656/98.

O Ministério Público de alguns Estados e o próprio Ministério Público Federal têm tido ações pontuais nos casos de mortes maternas e de neo-natais em hospitais públicos, através de ações coletivas e abertura de inquéritos. Contudo, não há uma política institucional voltada para questão.

## Fatores e Dificuldades

### Características demográficas e de saúde da população brasileira:

A rápida urbanização da sociedade brasileira, a implementação de políticas urbanas de saúde pública (saneamento, higiene preventiva), os avanços da medicalização e as ações pontuais de saúde resultaram na redução das taxas de mortalidade e de fecundidade<sup>119</sup>, no aumento da expectativa de vida<sup>120</sup> e em uma sensível melhora no perfil epidemiológico da população. Contudo, esses fatos não lograram alterar profundamente o difícil quadro brasileiro da simultaneidade de patologias passíveis de controle e erradicação, típicas da pobreza e da vida rural, com outras próprias das sociedades urbanas desenvolvidas, agravadas pelas patologias emergentes da década de 90, como a aids e o crescimento da mortalidade e da morbidade por causas externas associadas à violência urbana.

<sup>117</sup> AGRG no RE. n. 271.286-8 RS, j. 12/9/00, Rel. Min. Celso de Mello e AGRG no RExt. n. 255.627-1/RS, j. 21.11.00, Rel. Min. Nelson Jobim. Vale mencionar o recurso extraordinário – 195.192-3 do Rio Grande do Sul: Distribuição de Medicamentos a Carentes. A Turma manteve acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que, com base na Lei estadual 9.908/93, reconheceu a obrigação de o mesmo Estado fornecer, de forma gratuita, medicamentos para portadora do vírus HIV que, comprovadamente, não podia arcar com essas despesas sem privar-se dos recursos indispensáveis ao próprio sustento de sua família. Considerou-se que o acórdão recorrido baseou-se em Lei estadual regulamentadora do art. 196, da CF ("A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."), afastando-se a alegação do Estado do Rio Grande do Sul no sentido de que esta norma constitucional depende de normatividade ulterior. RE 242.859-RS, rel. Min. Ilmar Galvão, 29.6.99.

<sup>118</sup> Mônica de Melo, "*Proteção dos direitos sexuais e reprodutivos mediante ação civil pública*", mimeo, 2.001.

<sup>119</sup> No ano de 1984, a taxa de fecundidade estava em 3,5, em 1992 reduziu para 2,6 e a de 1999 estava em 2,3. O tamanho médio da família resultou, principalmente, da diminuição progressiva no número médio de filhos por mulher. O número médio de pessoas por família estava em 4,2 em 1984, passou para 3,8 em 1992 e atingiu 3,4 em 1999. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – comentários, disponível no site [www.ibge.org.br](http://www.ibge.org.br).

<sup>120</sup> Esperança de vida ao nascer: entre 1940 e 1990, a esperança de vida ao nascer aumentou de 41,5 para 67,7 anos de idade, ou seja, uma média de mais de 5 anos por década (IBGE, Censos Demográficos). Os maiores ganhos de esperança de vida ocorreram na década de 80, quando aumentou de 53,5 anos de idade em 1970 para 61,8 anos de idade em 1980. (Indicadores sociais: uma análise da década de 1980. Rio de Janeiro: IBGE, 1995, p33, quadro 4).

A nova estrutura etária populacional brasileira evidencia o envelhecimento da população, destacando-se uma feminização do envelhecimento<sup>121</sup>, e uma “onda jovem”<sup>122</sup>, caracterizada pelo aumento no volume das faixas etárias de 10 a 24 anos, delineando um novo perfil das demandas por políticas sociais e de ações de saúde.

O quadro brasileiro é agravado pelas marcantes e ainda estáveis desigualdades sócio-econômicas, de gênero, racial, e diversidades regionais tão expressivas que merecem atenção e modelos de intervenção diferenciados, para minimamente estabelecer um equilíbrio mínimo aceitável.

A atenção à saúde é um elemento essencial para o bem estar e o desenvolvimento social, político e econômico do país, mas os limites que o sistema de saúde enfrenta para uma alteração profunda das condições de saúde da população são grandes. O processo de descentralização da saúde e as múltiplas ações do setor a partir de meados dos anos noventa permitiram e vêm permitindo avanços importantes da melhoria das condições de acesso, dependendo, ainda, de avanços no que diz respeito à resolutividade e à qualidade da atenção. Contudo, alterar profundamente as condições de morbidade e mortalidade da população implica medidas intersetoriais amplas no sentido de melhorar as condições de habitação, saneamento, nutrição, trabalho, educação. A atual situação e as perspectivas de desenvolvimento brasileiro estão condicionadas à grave crise estrutural mundial, que gera a necessidade de uma reestruturação econômica profunda que permita o desenvolvimento, implemente e consolide os sistemas democráticos e propicie a redução das desigualdades sociais.

### **Condições de saúde da mulher brasileira:**

As internações de mulheres representaram, em 1998, 63% do total dos atendimentos hospitalares no SUS. A principal causa foi o atendimento ao parto, seguida de doenças do aparelho respiratório, doenças do aparelho circulatório e doenças do aparelho digestivo. As doenças infecciosas e parasitárias são a quarta causa de internação, seguidas das doenças do aparelho genito-urinário. Os atendimentos hospitalares por transtornos mentais e comportamentais são principalmente de mulheres (64%).<sup>123</sup>

Após mais de 15 anos de existência do PAISM, a avaliação feita pelo movimento de mulheres, especialmente da área de saúde, demonstra que sua eficácia e alcance foram insuficientes, face às necessidades das mulheres brasileiras. Atualmente, o movimento de mulheres busca sua reformulação tendo como referência as Conferências sobre População e Desenvolvimento (Cairo) e sobre a Mulher (Pequim). Contudo, vale destacar que o

---

<sup>121</sup> Berquó, Elza S. e Cunha, Estela M.G.P. (orgs.), *Morbimortalidade feminina no Brasil (1979-1995)*, editora Unicamp, 1.ª Edição, ano 2000, pág. 198.

<sup>122</sup> Em meados da década de 80, o grupo de 0 a 4 anos de idade deixou de ser o maior e, em 1995, o grupo de 10 a 14 anos de idade já superava os dois anteriores. Com o prosseguimento deste processo, o grupo de 15 a 19 anos de idade, em 1998 e 1999 já estava no mesmo patamar do anterior e suplantava os dois primeiros. O outro extremo da estrutura etária vem refletindo o lento mas contínuo aumento do número de idosos e os efeitos da mortalidade diferenciada por gênero. Na década de 90, a parcela feminina no contingente de 60 anos ou mais oscilou em torno de 55%. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – comentários, disponível no site [www.ibge.org.br](http://www.ibge.org.br).

<sup>123</sup> Barros, Elizabeth, “Condições de Saúde da População e Acesso a Serviços de Saúde no Brasil”, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, janeiro de 2000, mimeo.

Programa, como idealizado, não foi plenamente executado, e ainda hoje a área técnica responsável tem como atribuições <sup>124</sup> ações de assistência ao pré-natal e ao parto, planejamento familiar, prevenção da transmissão da aids em mulheres e recém-nascidos e violência contra a mulher.

A mortalidade materna é um dos mais sérios problemas de saúde no Brasil. A taxa, no início da década de 90, alcançava 114,20 óbitos por 100 mil nascidos vivos. Os dados oficiais indicam que houve, ao longo da década, uma importante redução. No período de 95-97 era de 57,17/100 mil, em 1998 a proporção foi de 40/100mil. As informações enviadas pelo Ministério da Saúde para a Comissão Parlamentar de Inquérito da Mortalidade Materna (encerrada em agosto de 2001) indicam que, para o ano de 1998, as causas mais frequentes de morte materna foram hipertensão (12%), hemorragias (6,7%), doenças do aparelho circulatório complicadas pela gravidez, parto e puerpério (5,7%), infecção puerperal (3,9%) e aborto (2,2%). A questão do aborto pode ser ainda mais importante do que o índice aponta, pois, em razão de sua criminalização, estima-se que há uma subnotificação geral. Dentre as causas indiretas, a anemia, que predispõe à hemorragia e à infecção, a malária, a hepatite, doenças cardíacas e a aids são as mais importantes. As causas obstétricas diretas constituem 60,9%, demonstrando a necessidade de melhoria do acesso aos serviços de saúde e da qualidade do atendimento. A real magnitude da mortalidade materna no Brasil ainda é desconhecida e isso se deve tanto ao sub-registro quanto à má qualidade da notificação.

O abortamento inseguro é outro grave problema para a saúde da mulher. O abortamento, em 1998, constituía a quinta causa de internação na rede do SUS e era responsável por mortes maternas e esterilidade por causa tubária. A implantação e expansão de serviços de abortamento que atendam aos casos em que o aborto é permitido, bem como os serviços de planejamento familiar, são urgentes e fundamentais para saúde da mulher. A descriminalização do aborto ainda encontra grandes resistências, principalmente em setores da sociedade ligados à Igreja Católica. O movimento feminista brasileiro tem-se mobilizado regularmente para obter adesão a projetos progressistas que revejam legislações punitivas-repressivas em face do aborto, bem como que compreendam a prática do aborto como um problema concernente à saúde pública.

Câncer de colo de útero e câncer de mama representam cerca de 15% dos casos de tumores malignos em mulheres. Dados do Instituto Nacional do Câncer (INCA), de 1998, revelam que 5,7 milhões de mulheres na faixa etária entre 35 e 49 anos de idade nunca haviam feito o exame de Papanicolau.<sup>125</sup>

O número de casos de mulheres infectadas pelo HIV vem crescendo no Brasil. Em 1986, contabilizava-se uma mulher infectada a cada 16 homens na mesma situação. Hoje, a razão homem/mulher está na ordem de 2/1, havendo regiões onde a razão já é 1/1. O perfil da epidemia de HIV/aids entre as mulheres no país aponta para um predomínio de casos entre jovens: 40% têm menos de 30 anos, o que sugere a infecção numa idade bem precoce. Em média, a população feminina atingida é mais jovem que a masculina, e menos escolarizada: cerca de metade tem menos de oito anos de estudo. A demora no diagnóstico

<sup>124</sup> Brasil, Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde, Brasília-DF, 2001, pg. 5, 15/16.

<sup>125</sup> Observatório da Cidadania - Brasil, n.º 4, ano 2000, item e Ibase, pg. 146.

e o conseqüente atraso de medidas terapêuticas levam a uma maior morbidade e mortalidade das mulheres soropositivas, e a uma menor sobrevivência após o diagnóstico. Apesar da distribuição gratuita de medicamentos e sua importância na queda dos índices de mortalidade por aids, dados oficiais do Ministério da Saúde<sup>126</sup> demonstram que, enquanto entre os homens a taxa de mortalidade caiu de 15,16% em 1995 para 14,43 em 1996, entre as mulheres essa cifra aumentou de 4,53, em 1995, para 4,81 em 1996. Embora fatores epidemiológicos e sócio-culturais possam explicar a maior mortalidade das mulheres em relação aos homens, fatores de natureza hormonal e diferenças na dinâmica biológica do HIV nas mulheres infectadas têm sido questionados, uma vez que se registram pouquíssimos estudos sobre o efeito dos medicamentos no corpo feminino.

O estado de saúde das jovens brasileiras é preocupante e merece atenção especial. Segundo o DATASUS<sup>127</sup>, 24% dos partos realizados no âmbito do SUS, em 1997, foram de adolescentes, sendo também importante o número de curetagens pós-abortamento realizadas em meninas na faixa de 15-19 anos, e o aumento do número de infectadas pelo HIV. Os partos de adolescentes vêm apresentando tendência de crescimento desde 1993, confirmando alguns estudos que mostram que a população está iniciando sua vida sexual mais cedo. Os dados apontam também uma relação inversa entre escolaridade e incidência de gravidez na adolescência, ou seja, que as jovens de baixa renda estão mais propensas a engravidar; que há insuficiente oferta dos vários métodos contraceptivos; que o acesso aos serviços de saúde reprodutiva e sexual é restrito, por razões de receio da adolescente quanto à confidencialidade e até mesmo em razão de barreiras legais impostas ao acesso a esses serviços, p.ex., que o atendimento só ocorra com a presença do responsável.

Por fim, não foi verificado no bojo das ações normativas analisadas enfoque específico para a questão do atendimento de adolescentes grávidas. A ausência identificada deve ser questionada, considerando que a gravidez na adolescência tem aspectos peculiares e diferenciados, merecendo ações mais específicas.

A violência contra mulheres, inclusive sexual, é grande no Brasil. Contudo, a maior parte das mulheres agredidas não registra queixas de violências por constrangimento ou medo, especialmente quando esta ocorre no âmbito doméstico. Também não há registro das consequências dessa violência para a saúde da mulher. Várias campanhas de órgãos governamentais e não-governamentais têm intensificado iniciativas destinadas a dar visibilidade à questão.

Os indicadores sócio-econômicos são claramente desfavoráveis à população negra sob praticamente todos os aspectos, o que resulta, inclusive, nas taxas mais elevadas de mortalidade entre mulheres negras frente às mulheres brancas, em todas as faixas etárias. Estudos recentes retomam a discussão sobre o papel das diferentes variáveis – biológicas, comportamentais, culturais e sociais – na determinação da morbidade e mortalidade da população negra em relação a algumas condições como hipertensão, *diabetes mellitus* tipo

---

<sup>126</sup> A esse respeito ver o site do Ministério da Saúde [www.aids.gov.br](http://www.aids.gov.br).

<sup>127</sup> DATASUS é o banco de dados do Sistema Único de Saúde. Esse banco de dados é essencial para a gestão da saúde o conhecimento, com qualidade e rapidez, da situação da saúde. Esta informação, se de fácil acesso e disponível com qualidade, torna-se de grande auxílio para a tomada de decisão em qualquer área de atuação, como planejamento estratégico, setorial, controle e avaliação, auditoria, investigação epidemiológica etc..

II e miomas uterinos. Mas ainda são insuficientes<sup>128</sup>. A anemia falciforme, doença genética mais comum entre a população negra, tem um Programa Governamental desde 1996, mas sua implantação deve ser acelerada<sup>129</sup>.

Podemos constatar que o Poder Público vem atendendo progressivamente às reivindicações da sociedade civil, demonstrando vontade política em implementar ações e priorizar o segmento feminino. As ações iniciadas, se bem executadas e se dispuserem recursos suficientes, resultarão na gradativa melhoria da qualidade da assistência à mulher. Os programas e projetos são muito recentes e sua plena implantação também dependerá da mobilização e atuação das comunidades locais junto aos Conselhos Municipais e Estaduais de Saúde.

### **Mudanças do modelo de atenção à saúde**

Os anos 80 foram marcados pela luta pelo retorno da democracia, pelas denúncias de esterilizações de mulheres em massa, sem falar no desrespeito à condição humana durante os governos ditatoriais, entre 1964 a 1985. Com apoio da mobilização mundial e do processo de reforma sanitária brasileira, iniciado nos anos 70, ou seja, em plena ditadura, um novo discurso para a saúde pública foi introduzido, definindo-a como um direito social do cidadão.

O movimento reformista proporcionou a criação dos Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde (SUDS), que tentavam reduzir as distorções advindas do modelo de saúde bipartido entre a Previdência Social (INAMPS) – cuja cobertura estava voltada para a medicina curativa e abrangia apenas os setores do mercado formal de trabalho, contribuintes do sistema previdenciário – e, por outro lado, o Ministério da Saúde e as Secretarias Estaduais de Saúde, voltados para a medicina preventiva e o atendimento dos não contribuintes.

Em síntese, durante os anos 80 iniciaram-se o processo de descentralização e universalização do modelo de atenção à saúde e a reforma da previdência social, que ampliaram a cobertura assistencial. Foram também iniciados os programas verticais dirigidos às populações específicas, como o da saúde da mulher.

O processo democratizante e constituinte foi concluído em 1988, consolidando a saúde, no novo plano jurídico institucional, como um direito integrante da seguridade social, juntamente com a previdência e assistência social. Foram somados avanços no campo do direito à educação e cultura e do direito à especial proteção do Estado da família, da criança, do adolescente e do idoso. Os anos 90 foram decisivos para a consolidação da democracia e para o processo de adequação da legislação infra-constitucional ao plano constitucional e aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Brasileiro.

---

<sup>128</sup> Bastos, Francisco Inácio. “A Feminização da Epidemia de AIDS no Brasil: Determinantes Estruturais e Alternativas de Enfrentamento”, Coleção ABIA, Saúde Sexual e Reprodutiva n.º 3, Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS, Rio de Janeiro, 2000. Pg.14

<sup>129</sup> Observatório da Cidadania - Brasil, n.º 4, ano 2000, item e Ibase, pg. 144.

### *Artigo 13*

*Os Estados Signatários deverão tomar todas as medidas necessárias para eliminar a discriminação contra as mulheres noutras áreas da vida econômica e social a fim de garantir, com base na igualdade de homens e mulheres, os mesmos direitos, nomeadamente :*

- a) o direito a benefícios familiares;*
- b) o direito a empréstimos bancários, hipotecas e outras formas de crédito financeiro;*
- c) o direito de participar em atividades recreativas, desportos e em todos os aspectos da vida cultural.*

### **Medidas Legislativas**

A Constituição Federal prevê que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social e tem, dentre seus objetivos, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; a promoção da integração ao mercado de trabalho; e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Não há lei ou programas voltados especificamente para mulheres. Todos têm traços comuns, são temporários e universais (destinados a todos que se encontrem em situação de pobreza). O benefício deve ser pleiteado pelo próprio interessado; é um direito condicionado a determinadas condições e/ou contrapartidas – por exemplo, um patamar mínimo para renda familiar máxima de R\$ 40,00 por pessoa, famílias com filhos até 14 anos, etc. O único elemento permanente é a renda mensal vitalícia paga pelo órgão securitário nacional, independente de contribuição, que garante um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

A Lei n.º 8.978/95 determina que os conjuntos residenciais financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH) devem, prioritariamente, contemplar a construção de creches e pré-escolas. Uma portaria do Ministro do Planejamento e Orçamento, de março de 1998, estabelece a prioridade às famílias chefiadas por mulheres na seleção para os empreendimentos e financiamentos habitacionais e determina a criação de programas de treinamento que permitam a participação das mulheres na construção de suas casas. Apesar da importância das iniciativas para as mulheres, não há dados que permitam verificar a implementação e o cumprimento das leis referidas.

## Constituições Estaduais

Vinte e uma Constituições Estaduais<sup>130</sup> e a Lei Orgânica do Distrito Federal prevêem assistência especial à maternidade. Exemplo é o disposto na Constituição Estadual da Paraíba, que determina ser *a assistência social prestada a quem dela necessite, independente de contribuição à seguridade social, devendo ser executada pelo Estado diretamente, ou através da transferência de recursos a entidades públicas ou privadas, sem fins lucrativos*. E ainda que a *Assistência Social do Estado visará a proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice*.

Dez Constituições Estaduais<sup>131</sup> incluem entre os benefícios da Previdência Social a licença-maternidade e fazem menção expressa à proteção à maternidade e à gestação. Dentre estas, a da Paraíba e a de Goiás explicitam, ainda, a licença paternidade.

Com relação aos critérios para a aposentadoria, as Constituições dos estados do Amapá, Mato Grosso, Pará, Paraná, Pernambuco e Roraima remetem à íntegra do texto da Constituição Federal, estabelecendo que os servidores serão aposentados voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, aos sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; ou aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

As demais Constituições estabelecem que o servidor será aposentado voluntariamente aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais; aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais; aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo; aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço. A Constituição do Estado de Roraima não faz qualquer alusão ao tema.

---

<sup>130</sup> Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Tocantins e Sergipe.

<sup>131</sup> Alagoas, Amapá, Amazonas, Goiás, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul e Tocantins.

## Ações Governamentais

No caso da segregação ocupacional, há programas que contam com um protocolo de cooperação entre o CNDM – Conselho Nacional de Direitos da Mulher, Ministério da Justiça e a Secretaria de Desenvolvimento de Pessoal do Ministério do trabalho, que visa a incentivar o favorecimento das mulheres pelas políticas de capacitação profissional e acesso a emprego e renda, com critério de prioridade para aquelas em situação de carência ou risco social. São eles: o PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda (68% dos tomadores são homens), PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (93% dos beneficiários são homens), e o PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação Profissional, para o qual estabeleceu-se que 30% dos beneficiários seriam mulheres, especialmente jovens em risco social e em situação de exploração sexual (50% do público total dos treinamentos são mulheres).

As mulheres indígenas, negras, vendedoras ambulantes, trabalhadoras rurais e empregadas domésticas também têm sido incorporadas como público-alvo. A crítica que se faz ao PLANFOR é *“a acentuada prevalência dos cursos de capacitação em habilidades consideradas “femininas”<sup>132</sup>, com baixa capacidade de sustentação econômica dessas atividades, nenhum treinamento diretamente relacionado a atividades de setores de ponta da economia, e a “ausência de linha específica de crédito que possa constituir possibilidade de expansão do negócio”<sup>133</sup>.*

O Programa Comunidade Solidária<sup>134</sup>, do governo federal, coordena ações de fortalecimento da sociedade civil, interlocução política e programas de desenvolvimento social ou ações sociais integradas visando à redução da pobreza, voltados para áreas estratégicas que não estão devidamente cobertas por programas do governo ou da sociedade. Esses programas, que vêm indiretamente beneficiando mulheres em situação de pobreza, carecem, contudo, de ações específicas direcionadas às mulheres<sup>135</sup>.

Segue a agenda básica do Programa Comunidade Solidária.

---

<sup>132</sup> Observatório da Cidadania – Brasil, n.º 4, ano 2000, Ibase e item, pág. 155.

<sup>133</sup> Idem nota 3

<sup>134</sup> Criado pelo Decreto no. 1.366, de 12/01/1995, tendo por objetivo “Art.1º – coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza.” (PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA, Site da Internet, s/p).

<sup>135</sup> Ver quadro, em anexo, com os 17 sub-programas integrantes da Agenda Básica do Programa Comunidade Solidária.

## Agenda básica do Programa Comunidade Solidária

### Brasil

1997

ÁREAS DE ATUAÇÃO	SUBPROGRAMAS	Nº DE MUNICÍPIOS ABRANGIDOS	PARCERIAS
REDUÇÃO DA MORTALIDADE NA INFÂNCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Combate às Carências Nutricionais</li> <li>• Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS)</li> <li>• Ações de Saneamento Básico</li> <li>• Programa Nacional de Imunização (PNI)</li> <li>• Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente</li> </ul>	<p>1.000</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Ministério da Saúde</p> <p>Governos do Estado/Prefeituras</p>
MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE ALIMENTAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</li> <li>• Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA)</li> </ul>	<p>...</p> <p>1.200</p>	<p>Ministério da Educação e Ministério da Agricultura e do Abastecimento.</p>
APOIO AO DESENVOLVIMENTO PRÉ-ESCOLAR E AO ENSINO FUNDAMENTAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar</li> <li>• Programa Nacional de</li> </ul>	<p>747</p>	<p>Ministério da Educação</p>

FUNDAMENTAL	Transporte Escolar (PNTE) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Saúde Escolar</li> <li>• Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE)</li> </ul>	1.228 640 1.297	
FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)</li> </ul>	640	Ministério da Agricultura e do Abastecimento
GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER)</li> <li>• Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR)</li> <li>• Programa de Intermediação Profissional</li> </ul>	707 ... ...	Ministério do Trabalho FAT
MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO E SANEAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Habitar – Brasil</li> <li>• Programa de Ação Social em Saneamento (PASS)</li> </ul>	... ...	Ministério do Planejamento e Orçamento SEPURB e CEF

**Fonte:** PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *Três anos de trabalho. Site da Internet, s/p.*

### Fatores e Dificuldades

Verificou-se que no Brasil os benefícios familiares prevaletentes são universais e dão cobertura aos trabalhadores com vínculo empregatício formal, excluindo as empregadas domésticas. Identifica-se que as mulheres se encontram mais vulneráveis à situação de pobreza e aos efeitos da reestruturação produtiva.

Apesar do avanço nos níveis educativos das mulheres, não se registram maiores rendimentos, persistindo a segregação ocupacional e os rendimentos inferiores. A participação das mulheres na população economicamente ativa (PEA) é crescente. Em 1970

era de 20,4%, em 1992 era de 39,5% e de 41,4% em 1999<sup>136</sup>, mas suas responsabilidades como chefe de família também são crescentes. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD revela que, em 1999, 26% dos lares eram chefiados por mulheres<sup>137</sup>, sendo que em algumas capitais brasileiras, como Belém (40,5%), Salvador (38,6%), Recife (33%) e Porto Alegre (33%), a percentagem é bem superior à média nacional.

Na medida em que o número de famílias chefiadas por mulheres cresce, a responsabilidade feminina por sua própria subsistência e a de sua família aumenta e faz nascer uma demanda por benefícios familiares e outras políticas públicas compensatórias que dêem conta desse desequilíbrio entre os gêneros. Essa situação encontra-se agravada por outros fatores culturais e sociais que designam as mulheres para as responsabilidades e os trabalhos domésticos, como<sup>138</sup> a maternidade, principalmente quando associada à falta de apoio do parceiro à adolescente; a falta de atenção e cuidados dos filhos homens com os adultos mais velhos; a necessidade de assumir responsabilidades domésticas e de complementação do orçamento familiar e a insuficiência de apoio público no cuidado das crianças e idosos.

Mostra-se urgente e necessário o desenvolvimento de políticas públicas compensatórias para as mulheres fora do mercado de trabalho (cerca de 34 milhões em 1999<sup>139</sup>), tais como incentivos para empreendimentos que levem em conta o ciclo de vida profissional das mulheres, dentre outras iniciativas com foco para as questões de gênero.

Não há no Brasil barreiras legais para a participação das mulheres em atividades recreativas, desportos e em outros aspectos da vida cultural. A presença feminina nos espaços artísticos e esportivos é grande, inexistindo dados que possam revelar algum tipo de discriminação existente ou a necessidade de ações afirmativas neste sentido.

---

<sup>136</sup> Censo Demográfico 1970, IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – (PNAD) 1992 e 1999. In Síntese de Indicadores Sociais 2000. Rio de Janeiro, IBGE, 2001. Cerca de 33 milhões de mulheres declararam-se economicamente ativas, em 1999.

<sup>137</sup> Aproximadamente 12 milhões de famílias eram chefiadas por mulheres, em 1999 – 6,5 milhões por mulheres brancas e 5,5 milhões por mulheres negras - das quais 65,5% eram constituídas por mulheres sem cônjuge com filhos: 61% entre as mulheres brancas chefes de família e 71% entre as mulheres negras.

<sup>138</sup> Observatório da Cidadania – Monitorando o Desenvolvimento, n.º 1, ano 1997, Ibase e item, pág. 53.

<sup>139</sup> Essas mulheres encontravam-se impedidas de ingressar no mercado de trabalho por seus compromissos familiares. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – (PNAD) 1999. Vol 21- Brasil. Rio de Janeiro, IBGE, 2000.

## Artigo 14

*1. Os Estados-partes levarão em consideração os problemas específicos enfrentados pela mulher rural e o importante papel que desempenha na subsistência econômica de sua família, incluindo seu trabalho em setores não monetários da economia, e tomarão todas as medidas apropriadas para assegurar a aplicação dos dispositivos desta Convenção à mulher das zonas rurais.*

*2. Os Estados-partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais, a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular assegurar-lhes-ão o direito a:*

- a) participar da elaboração e execução dos planos de desenvolvimento em todos os níveis;*
- b) ter acesso a serviços médicos adequados, inclusive informação, aconselhamento e serviços em matéria de planejamento familiar;*
- c) beneficiar-se diretamente dos programas de seguridade social;*
- d) obter todos os tipos de educação e de formação, acadêmica e não-acadêmica, inclusive os relacionados à alfabetização funcional, bem como entre outros, os benefícios de todos os serviços comunitários e de extensão, a fim de aumentar sua capacidade técnica;*
- e) organizar grupos de auto-ajuda e cooperativas, a fim de obter igualdade de acesso às oportunidades econômicas mediante emprego ou trabalho por conta própria;*
- f) participar de todas as atividades comunitárias;*
- g) ter acesso aos créditos e empréstimos agrícolas, aos serviços de comercialização e às tecnologias apropriadas, e receber um tratamento igual nos projetos de reforma agrária e de reestabelecimentos;*
- h) gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações.*

## Medidas Legislativas

Até o início da década de 1960 não existia legislação protetora do trabalho rural no Brasil. Em 1963, com o Estatuto do Trabalhador Rural e com a criação do FUNRURAL - Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (complementado em 1971 pelo PRO-RURAL), é que foram definidos direitos trabalhistas e garantida a aposentadoria por invalidez e velhice, além de auxílio-funeral e previsão de serviços de saúde e social para os trabalhadores do campo. Vale destacar que a legislação previdenciária definida no FUNRURAL só concedia a aposentadoria a um membro da família, especificamente para o *chefe da família*.

Somente em 1988, através da Constituição Federal, a legislação brasileira adquiriu um caráter universalizante no que se refere ao direitos sociais e passou a aplicar-se a todos os trabalhadores, rurais e urbanos, homens e mulheres.

O Brasil assinou a CEDAW em 1984 e, em 1988, a Constituição Federal, em vigor, garantiu a igualdade de todos perante a lei sem distinção de qualquer natureza (art. 5º *caput*). Inovou, por pressão do movimento organizado de mulheres urbanas e rurais, ao

reconhecer, no Capítulo sobre a Família, que “os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher” (art. 226 § 5º). Eliminou, assim, legalmente, a hierarquia existente no Código Civil, que reconhecia a liderança masculina.

A nova Constituição Federal brasileira reconheceu explicitamente, no seu artigo 189, parágrafo único, a igualdade de direitos entre homens e mulheres na obtenção de título de domínio ou de concessão de uso de terras para fins de reforma agrária, incluindo, portanto, na legislação brasileira os compromissos internacionalmente assumidos através da CEDAW.<sup>140</sup> Assim, no que se refere às mulheres rurais, no plano legal/formal, são idênticos os direitos individuais e sociais em comparação com os dos homens.

Em 1992, o Brasil se comprometeu, também, a cumprir com a Agenda 21 das Nações Unidas. Esse importante documento internacional recomenda, no seu capítulo 24, dedicado à *"Ação para As Mulheres: Desenvolvimento Sustentável e Equitativo"*, que *"todos os países devem implementar as Estratégias de Nairóbi<sup>141</sup> que enfatizam a necessidade de as mulheres participarem do gerenciamento de ecossistemas e do controle da degradação ambiental"*.

Em 1994 e em 1995, respectivamente, o Brasil assinou os Planos de Ação da *Conferência Mundial de População e Desenvolvimento*, no Cairo, e da *IV Conferência Mundial da Mulher*, em Pequim, que reconhecem a importância das mulheres no processo de desenvolvimento, em igualdade com os homens, e manifestam preocupação especial com as mulheres rurais.

A alteração legislativa, iniciada em 1988, com a Constituição Federal, não modificou, necessariamente, práticas e costumes sociais, que continuaram a atuar como obstáculos à cidadania das mulheres em geral e das mulheres rurais em particular, conforme atestam os indicadores sociais elaborados por órgãos governamentais.

O artigo 189, parágrafo único, da Constituição Federal, estabelece que o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

O artigo 194, incisos I e II, da Carta Política, estipula que a seguridade social deverá ser organizada segundo os princípios da universalidade da cobertura e do atendimento e da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais.

O artigo 201, § 7º, inciso II, da Constituição Federal, estabelece, ainda, que a aposentadoria no regime geral de previdência social para trabalhadores rurais seguirá os requisitos de sessenta anos de idade para os homens e de cinquenta e cinco anos de idade para a mulher, mantendo-se, portanto, a diferença de idade entre homens e mulheres.

---

<sup>140</sup> A Artigo 5º, § 2º da Constituição brasileira de 1988 reconhece a vigência dos direitos e garantias expressos em tratados e convenções internacionais firmados pelo governo do Brasil.

<sup>141</sup> Trata-se das estratégias formuladas na Conferência Mundial da Mulher, realizada em Nairóbi, em 1985.

No que se refere ao direito a saúde, educação, moradia, obtenção de empréstimos financeiros e participação na vida comunitária, não há qualquer diferença, com relação ao seu exercício, entre a mulher urbana e a rural.

O artigo 19 da Lei 8629/93 repete a Constituição Federal, ao estipular que o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

### **Constituições Estaduais**

Nove Constituições Estaduais (Acre, Amapá, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul) prevêm que o título de domínio ou de concessão de uso será conferido ao homem, ou a mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. A grande maioria das Constituições Estaduais (Amazonas, Bahia, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins), no que concerne à políticas fundiárias, agrárias e agrícolas, menciona expressamente proteção à família, sem especificação do papel da mulher.

Treze Constituições Estaduais (Alagoas, Amapá, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco e Rondônia) e a Lei Orgânica do Distrito Federal arrolam, ora entre os direitos e garantias fundamentais, ora entre os princípios norteadores das políticas fundiária, agrária e agrícola, a fixação **do homem** no campo, ficando clara a dificuldade dos legisladores estaduais em adotarem uma linguagem não sexista e discriminatória, o que acaba por restringir princípio tão importante como o da fixação do ser humano no campo.

Apenas as Constituições do Ceará e de Sergipe tratam expressamente da questão da mulher trabalhadora rural. A Constituição do Sergipe determina que *“O Estado incentivaré e auxiliará os setores de produção, estabelecendo políticas agrícola e industrial especialmente com valorização do trabalho, em especial o da mulher”*. A Constituição do Ceará vai além e procura contemplar o problema específico da mulher na zona rural, prevendo ainda medidas assecuratórias de seus direitos *“O Estado levará em conta o problema específico da mulher na zona rural, relativamente ao papel que desempenha na sobrevivência econômica da família, e à remuneração de seu trabalho. Adotará medidas apropriadas para assegurar o direito da mulher do campo a participação na elaboração e execução de planos de desenvolvimento em todos os níveis; o acesso às ações de programas de assistência integral à saúde da mulher, inclusive às de planejamento familiar”*.

### **Ações Governamentais**

Foi fundamental, para a mudança legislativa e o desenho de políticas públicas, a luta das mulheres, em especial das trabalhadoras rurais, no processo constituinte, apoiadas pelo

Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM<sup>142</sup>. Em 1985, o Conselho, dentre seus inúmeros programas e atividades, lançou o *Programa de Apoio à Mulher Rural*, em parceria com o Ministério da Agricultura. Em 1986, em parceria com o CNDM, o Ministério da Reforma Agrária – MIRAD criou a *Comissão de Apoio à Mulher Trabalhadora Rural*. Em 1986, o Ministério da Agricultura organizou o 10º. Congresso Nacional de Mulheres Rurais. A demanda pela titularidade da terra para as mulheres rurais era o principal tema de debate<sup>143</sup>.

No campo da reforma agrária, através do INCRA, o governo federal instituiu diversos Programas como o PROCERA - Programa de Crédito para a Reforma Agrária (1985), o Projeto Casulo<sup>144</sup> (1997), o Projeto Lumiar<sup>145</sup> (1997) e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (2000), dentre outros. No conjunto desse Projetos destaca-se o PRONAF - Programa Nacional Fortalecimento da Agricultura Familiar, constituído em 1996 e dedicado a beneficiar homens e mulheres trabalhadores rurais, pequenos proprietários e assentados adjudicados com parcelas de terra para fins de reforma agrária.

Avaliando esse Programa, pesquisa realizada pela organização não-governamental IBASE destacou que “a quase totalidade dos beneficiários é do sexo masculino (93%).”<sup>146</sup> Assim, constatou-se que as mulheres, de fato, ainda não estavam incluídas no acesso ao crédito rural, por serem ainda consideradas dependentes do homem.

Com a preocupação de mudar esse quadro, o Ministério do Desenvolvimento Agrário tem buscado introduzir a perspectiva de gênero em seus programas. Como resultado dessa preocupação, o Ministério do Desenvolvimento Agrário estabeleceu um programa de cotas, que destina, inicialmente, 30% de todos os recursos para as mulheres assentadas e que tenham unidades de agricultura familiar. Essa distribuição de recursos engloba linhas de financiamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, Banco da Terra, capacitação e assistência técnica. As mulheres terão direito a 30% dos R\$ 4,2 bilhões (aproximadamente US\$ 1,9 bilhões) que o Governo oferece em financiamentos para reforma agrária todo o ano.

Assim, em 2000, por meio de portarias ministeriais, 30% dos tomadores de empréstimos de linhas de micro-crédito rural para a região nordeste foram mulheres. Outro importante Programa, criado através da Lei complementar n.93/98, regulamentada pelo Decreto n. 3.475, de maio de 2000, é o Banco da Terra, que tem como objetivo superar as dificuldade de acesso ao crédito para os pequenos produtores, devendo, em tese, beneficiar homens e mulheres. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, dentro desse Programa de

---

<sup>142</sup> Criado em 1985, o CNDM teve um decisivo papel na introdução das reivindicações dos movimentos de mulheres na pauta dos Constituintes e, posteriormente, no texto da Constituição brasileira de 1988.

<sup>143</sup> Ver a esse respeito, Barsted, 1994 e 1996.

<sup>144</sup> Esse Projeto, segundo documentos do INCRA, é uma modalidade descentralizada de assentamento, realizada em parceria com os municípios.

<sup>145</sup> Segundo o INCRA, o Projeto Lumiar está voltado para a assistência técnica e a capacitação de famílias assentadas.

<sup>146</sup> Ver a esse respeito IBASE, Observatório da Cidadania (2000).

crédito rural, estabeleceu que 30% de todos os recursos devem destinados às mulheres assentadas em unidades de agricultura familiar.

Em 2001, a Portaria 121 do Ministério do Desenvolvimento Agrário destinou 30% da renda do PRONAF às mulheres rurais. Nesse mesmo ano, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM, em convênio com o SEBRAE, dentro da semana empreendedora da mulher, capacitou 120 mulheres rurais na região sudeste (Pontal de Paranapanema – SP) com conhecimentos sobre iniciação ao crédito, visando a qualificá-las para o acesso a recursos financeiros.

## **Fatores e Dificuldades**

Na América Latina, a década de 80, apesar de registrar, em alguns países, como o Brasil, um salto qualitativo em termos de democratização, caracterizou-se como a década perdida em termos econômicos, face ao agravamento da pobreza no continente. Na década de 90, conforme demonstram os indicadores econômicos mais positivos, o aprofundamento da implementação de políticas internacionais de ajuste estrutural trouxe em seu bojo, dentre outras conseqüências, a diminuição dos gastos públicos com programas sociais, com reflexos específicos sobre as mulheres urbanas e rurais. A opção dos países da Região para estilos de desenvolvimento econômico centrados em atividades urbanas ou na agroindústria, em especial agroindústria exportadora, reforçou a tendência histórica do privilégio do urbano em detrimento do rural. É dentro desse contexto que devem ser compreendidas as dificuldades para o cumprimento pleno do artigo 14 da CEDAW.

De fato, historicamente, a área rural já se caracterizava pelo não investimento público em serviços básicos, e a pressão social, nesse sentido, era bem menor que a pressão registrada nas áreas urbanas do país. A FAO considera que, entre as causas da pobreza da população rural, destacam-se as dificuldades para o acesso à terra e a imensa concentração da propriedade da terra, mesmo nos países que fizeram esforços na promoção de processos de reforma agrária.

Como em todo o continente latino-americano, a população rural brasileira diminuiu sensivelmente nas últimas décadas, fruto tanto do êxodo rural para as grandes cidades, como da formação de pequenas cidades em áreas consideradas no passado como espaços rurais. De fato, dados do Censo Demográfico de 2000 indicam que a população rural representa apenas 18,8% da população brasileira.

No Brasil, a constatação da persistência de uma maior pobreza rural, em relação às áreas urbanas, pode ser observada a partir de dados da PNAD de 1999. Assim, enquanto 21,5% das famílias residentes nas áreas rurais vivia com até um salário mínimo, nas áreas urbanas esse percentual baixava para 8,8%. Na faixa de renda média, apenas 8% das famílias rurais recebiam por mês entre 5 a 10 salários mínimos. Na zona urbana, para a mesma faixa de renda, esse percentual sobe para 21% das famílias residentes em domicílios particulares.

Ainda segundo a PNAD de 1999, a população brasileira era de 160.336.471<sup>147</sup> habitantes, dos quais 32.585.066 viviam em áreas rurais, o que representa 20,3% da população total do país. Desse conjunto, cerca de 15.676.787 são mulheres.

Nas áreas rurais, tal como nas áreas urbanas, exceto pelos indicadores de educação, a situação das mulheres, em comparação com as dos homens, apresenta defasagens significativas, quando se tomam como parâmetros níveis de renda, acesso ao sistema previdenciário, acesso ao emprego formal e, conseqüentemente, acesso à titularidade da terra, ao crédito, à capacitação, à assistência técnica e à presença nas direções de organizações sindicais.

## **Trabalho e Renda**

Dados da PNAD de 1999 indicam que o número de pessoas ocupadas no ramo agrícola subiu de 6,3% e sua participação no total da população ocupada retornou ao patamar de 1997 (24,2%). Segundo o IBGE, esse fato deveu-se ao aumento da produção agrícola, que demandou mais mão-de-obra. Ainda segundo o IBGE, do aumento de 1 milhão de pessoas em atividades agrícolas, os trabalhadores não remunerados representavam 41,2% e os trabalhadores na produção para consumo próprio representavam 22,1%.

Assim, apesar do histórico processo de diminuição da população rural, e considerando-se uma grande subnumeração<sup>148</sup> do trabalho das mulheres no campo, a PEA - População Economicamente Ativa feminina rural apresenta-se em torno de 20,1%, o que significa que o trabalho rural representa o segundo principal ramo de atividade econômica para as mulheres no Brasil. Analisando-se comparativamente os níveis de renda entre homens e mulheres, fica evidente a sub-remuneração das mulheres,<sup>149</sup> fenômeno que não é específico da área rural, mas que, nesse campo, tem conseqüências mais severas para as mulheres.

Confirmando a histórica subordinação e invisibilidade da atividade feminina na agricultura, cerca de 39% das mulheres ocupadas são classificadas como trabalhadoras não-remuneradas e 41,8% como trabalhadoras na produção para o próprio consumo. Conforme dados da PNAD/IBGE, de 1998, nas atividades específicas da agropecuária, 27,5% de homens e 81% de mulheres não recebiam rendimentos<sup>150</sup>.

Para a análise da situação das mulheres nas áreas rurais não basta a compreensão do contexto sócio-econômico. É necessário introduzirem-se os determinantes culturais que atuam na geração de modelos hierárquicos entre homens e mulheres e que explicam a invisibilidade do trabalho produtivo das mulheres rurais, mesmo quando participam de

<sup>147</sup> O Censo de 2000 estimou a população brasileira em 172.928.618 habitantes.

<sup>148</sup> O trabalho não remunerado atua como elemento da invisibilização da mulher na atividade produtiva. Estimamos que, em 1998, no conjunto dos trabalhadores não remunerados na atividade agropecuária, 81% eram mulheres. Ver a esse respeito PNAD/IBGE, 1998. Tabulações Especiais: Melo & Sabbato, 2000, Apud ABRAMOVAY e RUAS (2000).

<sup>149</sup> A PNAD revela que o rendimento médio mensal dos homens é de 3,2 salários mínimos, enquanto que o das mulheres é de 1,4 salários. Ainda, conforme a PNAD, em 1995, o rendimento médio das mulheres com remuneração de trabalho representava 62,6% do recebido pelos homens; e, em 1999, alcançou 69,1%. Fonte: IBGE/PNAD, 1999.

<sup>150</sup> Fonte: IBGE/PNAD, 1998.

quase todas as atividades produtivas. Por esse motivo, as taxas de atividade das mulheres em geral, e em particular das mulheres no meio rural, têm sido, historicamente, subestimadas.

Comparativamente, a renda das mulheres trabalhadoras rurais, tal como a das trabalhadoras urbanas, continua inferior à dos homens; compatível, portanto, com o padrão nacional que apresenta uma forte diferenciação entre a renda de homens e mulheres em todas as ocupações.

### **Renda e Chefia Familiar**

Apesar dessa situação de dependência econômica, tem aumentado significativamente o número de famílias rurais chefiadas por mulheres. Assim, segundo dados das PNADs, entre 1981 e 1989, as famílias monoparentais chefiadas por mulheres passaram de 787.042 para 1.051.788, o que em termos relativos significou um aumento de 33,64%.

### **Participação em Associações e Sindicatos Rurais**

A situação de trabalhadora rural familiar não remunerada e a força do costume que delega a chefia familiar aos homens refletem-se nos dados relativos à baixa participação das mulheres em associações e sindicatos de trabalhadores rurais<sup>151</sup>.

Apesar desses dados, deve-se destacar que, no bojo do processo de redemocratização do país, durante a década de 1980, ao lado dos movimentos sociais urbanos, um vigoroso movimento de trabalhadores rurais se organizou tanto em torno de questões trabalhistas, na busca da ampliação de direitos sociais, quanto em torno da luta pelo acesso à terra. Destaque deve ser dado à mobilização das mulheres rurais que, por todo o País, lutaram pelas reivindicações gerais e por suas reivindicações específicas.

### **Previdência Social**

Segundo a PNAD de 1999, no período 1998-1999 o número de contribuintes para o sistema de previdência social apresentou uma elevação insignificante (0,6%) e sua proporção na população ocupada baixou de 44,3% para 43,5%.

No que se refere à proteção social dispensada pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, essa queda pode ser explicada como um das conseqüências da diminuição do trabalho formalizado em todo o país, a partir de 1990. As contribuições para a Previdência Social reduziram-se para ambos os sexos.

No entanto, na área rural, historicamente pouco protegida pela legislação trabalhista, a partir das proteções previstas na Constituição Federal de 1988 houve um aumento da formalização do emprego e, conseqüentemente, um aumento de contribuintes para a previdência social no período de 1998 a 1999. Esse mesmo processo não ocorreu com a

---

<sup>151</sup> A esse respeito, ver trabalho promovido pela UNESCO, elaborado por Miriam Abramovay, 2000.

população feminina rural ocupada. A proteção da previdência social para as mulheres rurais é menor que para os homens rurais. Além disso, não tendo renda própria, a maioria das trabalhadoras rurais figura como dependente de pais ou maridos frente ao sistema de previdência social. A partir de dados do IBGE (Anuário Estatístico), Bruschini e Lombardi (1998) observam que, em 1996, o INSS atendia apenas 8.000 mães, dentre empregadas domésticas e trabalhadoras rurais, através do salário maternidade.

## **Educação**

No que se refere à educação, nas últimas décadas houve uma expressiva melhoria do grau de instrução da população em geral, com destaque para as mulheres das áreas urbanas. Assim, segundo a PNAD de 1999, a taxa de analfabetismo feminino é de 15,3% e a dos homens chega a 16,1%. Segundo a mesma fonte, em 1999 a porcentagem de mulheres alfabetizadas (84,7%) superou a dos homens (83,9%).

Apesar da elevação das taxas de escolaridade nacionais, as áreas rurais continuam apresentando os mais baixos índices de escolaridade do país. A PNAD de 1999 indicava uma população rural analfabeta de 7.573.033 pessoas acima de 7 anos. Segundo dados da PNAD de 1998, apenas 17,0% das mulheres e 18,5% dos homens ocupados tinham mais do que 5 anos de estudo. No conjunto da população rural ocupada, a PNAD de 1998 revela que 32% dos homens e 30% das mulheres eram analfabetos.

## **Saúde, Expectativa de Vida, Mortalidade Materna**

A Constituição Federal de 1988, ao instituir o Sistema Único de Saúde - SUS, regulamentado por leis federais e gerando responsabilidades para os governos federal, estaduais e municipais, consagrou os princípios da atenção integral à saúde e da universalidade do atendimento. Além disso, a melhoria do saneamento básico, aliada às campanhas nacionais de vacinação infantil, certamente responde pela queda da taxa de mortalidade infantil nas últimas duas décadas.

No que se refere à mortalidade materna, os índices nacionais indicam que os óbitos maternos caíram de 142/100.000, em 1981, para 78/100.000, em 2000, mantendo as regiões norte e nordeste, em especial nas áreas rurais, índices mais elevados.

Esse dado revela a ainda precária atuação da rede pública de saúde nas áreas rurais brasileiras. Pesquisa realizada pela UNESCO<sup>152</sup> em assentamentos rurais indica que, independentemente do sexo, cerca de 15% dos assentados afirmaram que não têm acesso fácil ao serviço de saúde. O acesso ao serviço de saúde é diferenciado regionalmente. Assim, em assentamentos pesquisados no Estado de São Paulo, 87% das mulheres assentadas tinham realizado o exame preventivo de câncer de colo de útero. No entanto, em assentamento no estado da Bahia essa porcentagem caía para 55%. Essa mesma pesquisa revela o baixo conhecimento de homens e mulheres assentados sobre doenças sexualmente transmissíveis, incluindo a HIV/AIDS.

---

<sup>152</sup> Idem, ibidem, pág. 100.

## **Condições de Habitação e Saneamento básico**

Dados da PNAD de 1999 indicam que os serviços essenciais de saneamento básico, coleta de lixo e iluminação elétrica continuaram ampliando sua abrangência no Brasil. O serviço que alcançou maior cobertura foi o de iluminação elétrica, que em 1999 atingiu 94,8% das habitações. No entanto, em 1999, cerca de um quarto das habitações rurais não dispunha de iluminação elétrica, enquanto nas áreas urbanas apenas 0,8% das habitações carecia desse serviço.

No que se refere à coleta de lixo, enquanto nas áreas urbanas o atendimento alcançava 93,7% das residências, na área rural o atendimento ficou em 19,6%.

Esses indicadores desfavoráveis têm impactos diferenciados para homens e mulheres, se considerarmos que culturalmente têm sido atribuído às mulheres as tarefas domésticas relativas a alimentação, limpeza e cuidados com a saúde da família.

### **Acesso à terra e ao crédito**

Nos últimos 6 anos, segundo dados da Presidência da República, o governo federal desapropriou para fins de reforma agrária cerca de 8,7 milhões de hectares, beneficiando 372 mil famílias. No entanto, esse processo não atingiu de forma igualitária homens e mulheres beneficiados.

Na área rural, no Brasil, mesmo com a luta das mulheres, especialmente daquelas organizadas nos sindicatos e movimentos de trabalhadores rurais, os dados estatísticos resultantes do Censo da Reforma Agrária, de 1996, indicam uma baixa representatividade das mulheres como beneficiárias de terras adjudicadas. São homens 85% dos beneficiados pelos planos de reforma agrária, cabendo às mulheres apenas 12,6% dos títulos de domínio ou de concessão de uso de terras<sup>153</sup>.

No que se refere ao acesso aos benefícios do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, até fins de 1999 apenas 7% dos beneficiados eram mulheres. Estima-se uma elevação considerável nessa percentagem a partir da Portaria 121 do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que, em 2001, criou a obrigatoriedade de investir 30% da renda do PRONAF no apoio às mulheres rurais.

Além disso, como anteriormente assinalado, esse mesmo Ministério, em outubro de 2000, destinou 30% de sua linha de micro-crédito para mulheres rurais da região nordeste do país.

Apesar desses esforços, persistem muitas dificuldades para o cumprimento pleno do artigo 14 da CEDAW. Tais dificuldades devem ser compreendidas tendo como pano de fundo o modelo histórico de desenvolvimento econômico que caracterizou todos os países latino-americanos, o qual privilegiou as áreas urbanas em detrimento das áreas rurais.

---

<sup>153</sup> INCRA (1998). 1,8% não responderam.

Ademais, na área rural as assimetrias entre os sexos são reforçadas por padrões culturais mais rígidos, que, na prática, atribuem aos homens maiores direitos, apesar de a lei garantir a igualdade de direitos e obrigações entre homens e mulheres.

A longa vigência de um direito civil que, até a Constituição de 1988, legitimava a hierarquia entre homens e mulheres nas relações familiares marcou profundamente a maneira de pensar e de agir dos indivíduos na sociedade brasileira. Tanto no senso comum, como em decisões judiciais, essa hierarquia está presente e opera contra as mulheres. Pimentel, (1997), Hermann e Barsted ( 1995), Pereira (2000a) e outros autores, na análise de processos judiciais, depararam-se com decisões reveladoras de preconceitos e que reafirmam de hierarquias não mais toleradas pela legislação. Assim, as representações sociais sobre os papéis de gênero têm, em determinados contextos, apresentado uma eficácia maior que as determinações legais de igualdade.

Estudos pioneiros como o de Moura (1976) e o de Carneiro (1996), incorporando implícita ou explicitamente uma perspectiva de gênero, revelaram o peso de um direito costumeiro hierarquizante que confere aos homens um privilégio “natural” nos sistemas de herança e titularidade da terra.

Mesmo parte dos funcionários governamentais ainda não incorporou em suas ações o sentido do artigo 226, §5º, da Constituição Federal Brasileira, que declarou a igualdade de homens e mulheres nas relações conjugais, eliminando as hierarquias de poder na família. Assim, por exemplo, diversos documentos governamentais, inclusive no âmbito do INCRA, até recentemente ainda utilizavam a expressão “Chefe de Família” para designar o sujeito da titularidade da terra para fins de reforma agrária.

A manutenção de expressões genéricas na legislação, como o plural “todos”, para designar homens e mulheres, tem prejudicado as mulheres na aplicação dos dispositivos garantidores de direitos. Como exemplo, o Decreto 3.475, de 2000, manteve o plural genérico masculino declarando que:

*Art. 5o Poderão ser beneficiados com financiamentos amparados em recursos do Banco da Terra:*

*I - trabalhadores rurais não-proprietários, preferencialmente assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários que comprovem, no mínimo, cinco anos de experiência na atividade rural;*

*II - agricultores proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar, assim definida no inciso II do art. 4o da Lei no 4.504, de 30 de novembro de 1964, e seja comprovadamente insuficiente para gerar renda capaz de lhes propiciar o próprio sustento e o de suas famílias.*

Assim, a legislação não apenas mantém o plural genérico culturalmente pensado como um plural masculino, como também inclui exigências mais factíveis de serem cumpridas pelo trabalhador do que pela trabalhadora rural, como, por exemplo, comprovação de exercício de atividade rural contínua.

Esse mesmo Decreto, em seu artigo 8.º dispõe ainda que:

*Art. 8o É vedada a concessão de financiamentos com recursos do Banco da Terra àquele que:*

*II - tiver sido contemplado por qualquer projeto de assentamento rural, bem assim o respectivo cônjuge.*

Considerando-se a maior possibilidade do homem ter acesso ao crédito, a mulher, na qualidade de cônjuge, fica, na prática, com reduzidas possibilidades de ter direito a esse benefício.

Além dos intrincados e desconhecidos procedimentos burocráticos, as mulheres esbarram na ausência de socialização para lidar com os agentes administrativos e financeiros e estes, por sua vez, não sabem lidar com as mulheres que buscam créditos ou acesso à capacitação profissional, na medida em que, muitas vezes, continuam considerando os homens como os únicos chefes de suas famílias e proprietários de terras. Tal fato explicaria, em parte, o baixo percentual de mulheres (12%) no conjunto de beneficiados em planos de reforma agrária ou em programas de crédito e de capacitação rural. Ademais, a falta de treinamento para planejamento financeiro, gestão de recursos, processos de comercialização, dentre outros, aliados aos mecanismos discriminatórios externos (inclusive familiares) e introjetados surgem como outros obstáculos que devem ser superados para o pleno cumprimento do artigo 14 da CEDAW.

## Artigo 15

1. *Os Estados-partes reconhecerão à mulher a igualdade com o homem perante a lei.*
2. *Os Estados-partes reconhecerão à mulher, em matérias civis, uma capacidade jurídica idêntica à do homem e as mesmas oportunidades para o exercício desta capacidade. Em particular, reconhecerão à mulher iguais direitos para firmar contratos e administrar bens e dispensar-lhe-ão um tratamento igual em todas as etapas do processo nas Cortes de Justiça dos Tribunais.*
3. *Os Estados-partes convêm que todo contrato ou outro instrumento privado de efeito jurídico que tenda a restringir a capacidade jurídica da mulher será considerado nulo.*
4. *Os Estados-partes concederão ao homem e à mulher os mesmos direitos no que respeita à legislação relativa ao direito das pessoas, à liberdade de movimento e à liberdade de escolha de residência e domicílio.*

## Artigo 16

1. *Os Estados-partes adotarão todas as medidas adequadas para eliminar a discriminação contra a mulher em todos os assuntos relativos ao casamento e às relações familiares e, em particular, com base na igualdade entre os homens e mulheres, assegurarão:*
  - a) *o mesmo direito de contrair matrimônio;*
  - b) *o mesmo direito de escolher livremente o cônjuge e de contrair matrimônio somente com o livre e pleno consentimento;*
  - c) *os mesmos direitos e responsabilidades durante o casamento e por ocasião de sua dissolução;*
  - d) *os mesmos direitos e responsabilidades com os pais, qualquer que seja seu estado civil, em matérias pertinentes aos filhos. Em todos os casos, os interesses dos filhos serão a consideração primordial;*
  - e) *os mesmos direitos de decidir livre e responsabilmente sobre o número de filhos e sobre o intervalo entre os nascimentos e a ter acesso à informação, à educação e aos meios que lhes permitam exercer esses direitos;*
  - f) *os mesmos direitos e responsabilidades com respeito à tutela, curatela, guarda e adoção dos filhos, ou institutos análogos, quando esses conceitos existirem na legislação nacional. Em todos os casos, os interesses dos filhos serão a consideração primordial;*
  - g) *os mesmos direitos pessoais como marido e mulher, incluindo o direito de escolher o sobrenome, profissão e ocupação;*
  - h) *os mesmos direitos a ambos os cônjuges em matéria de propriedade, aquisição, gestão, administração, gozo e disposição dos bens tanto a título gratuito quanto a título oneroso.*
2. *Os sponsais e o casamento de uma criança não terão efeito legal e todas as medidas necessárias, inclusive as de caráter legislativo, serão adotadas para estabelecer uma*

*idade mínima para o casamento e para tornar obrigatória a inscrição de casamentos em registro oficial.*

## **Medidas Legislativas**

Ao ratificar a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), em 1984, o Estado brasileiro comprometeu-se a implementar a igualdade entre homens e mulheres perante a lei, embora, nos assuntos relativos ao casamento e às relações familiares, previstos nos artigos 15 e 16 da CEDAW, tenha apresentado algumas reservas. Em 20 de dezembro de 1994, o Brasil retirou todas essas reservas.

## **Constituição Federal**

A igualdade é valor fundamental da democracia. Como já exaustivamente demonstrado neste relatório, a Constituição Federal, em seu artigo 5º, confere a todos a igualdade formal perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, estabelecendo em seu inciso I, a igualdade, em direitos e obrigações, entre homens e mulheres.

Nos artigos 226 e 227 da Constituição Federal, no Capítulo da Família, da Criança, do Adolescente e Idoso, é estabelecido que:

Art.226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§1º O casamento é civil e gratuita a celebração.

§2º O casamento religioso tem efeito civil, nos termos da lei.

§3º Para efeito da proteção do Estado é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.

§4º Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

§5º Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher.

§6º O casamento civil pode ser dissolvido pelo divórcio, após prévia separação judicial por mais de um ano nos casos expresso em lei, ou comprovada separação de fato por mais dois anos.

§7º Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas.

§8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Art. 227.

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e

comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Contudo, na ordem jurídica brasileira ainda podem ser encontrados muitos exemplos de legislações infraconstitucionais que não foram recepcionadas pela Constituição Federal de 1988, tais como diversos dispositivos dos Códigos Civil, Comercial e Penal.

Conforme já mencionado nos comentários aos artigos 1º e 2º da Convenção, embora muitos juristas entendam que dispositivos discriminatórios dos referidos Códigos - os quais contrariam o princípio da igualdade - já estariam revogados por força do texto constitucional, vale lembrar que tal entendimento não é consensual, e que a revogação que se operou com o advento da Constituição é tácita, não expressa, deixando-se a critério do(a) julgador(a), no caso concreto, a decisão sobre a aplicabilidade ou não de tais dispositivos.

Cabe lembrar, ainda, conforme também já mencionado neste relatório, que em agosto de 2001 foi aprovado, pelo Congresso Nacional, o Novo Código Civil brasileiro, que entrará em vigor no país em 11 de janeiro de 2003, expirado o período de *vacatio legis*.

A propósito, cumpre ressaltar que foi longo o percurso do projeto original de 1975 até a sua aprovação, tendo recebido inúmeros acréscimos. No que diz respeito à igualdade entre os sexos, marco desse processo foi o Novo Estatuto Civil da Mulher<sup>154</sup>, apresentado à presidência do Congresso Nacional, em 1981. Essa proposta, fruto do debate feminista acerca da igualdade de gênero na lei civil, teve seu conteúdo incorporado, em 1984, praticamente na íntegra, ao projeto original ora aprovado.

Os avanços são claros. O Novo Código Civil – em vigor a partir de 11 de janeiro de 2003 – inova na medida em que elimina normas discriminatórias de gênero, como, por exemplo, as referentes à chefia masculina da sociedade conjugal; à preponderância paterna no pátrio poder e à do marido na administração dos bens do casal, inclusive dos particulares da mulher; à anulação do casamento pelo homem, caso ele desconheça o fato de já ter sido a mulher deflorada; e à deserdação de filha desonesta que viva na casa paterna.

Inova, ainda, ao introduzir expressamente conceitos como o de direção compartilhada, em vez de chefia masculina na sociedade conjugal; como o de poder familiar compartilhado, no lugar da prevalência paterna no pátrio poder; substitui o termo "homem", quando usado genericamente para referir ao ser humano, pela palavra "pessoa"; permite ao marido adotar o sobrenome da mulher; e estabelece que a guarda dos filhos passa a ser do cônjuge com melhores condições de exercê-la; e outros aspectos.

Contudo, o projeto também ainda contempla alguns conceitos e valores anacrônicos. A título de exemplo, ressaltamos nos artigos 1.572 e 1.573, VI do projeto o fato de que “conduta desonrosa” possa ensejar ação de separação por parte de qualquer um dos cônjuges. Sob a aparência de uma neutralidade ideológica quanto ao gênero, a expressão “conduta desonrosa” apresenta-se como passível de ser atribuída a ambos os sexos.

---

<sup>154</sup> Elaborado por Florisa Verucci e Sílvia Pimentel em 1980

Contudo, tradicionalmente, expressões alusivas à *honra* e à *honestidade*, em nossa legislação civil, estão carregadas de conotações pejorativas e discriminatórias quanto à sexualidade das mulheres.

Outro exemplo é o artigo 1.520 do projeto que permite o casamento de quem ainda não alcançou a idade núbil para evitar imposição ou cumprimento de pena criminal. Em nosso entender, esse artigo relaciona-se à extinção da punibilidade prevista no Código Penal, aplicável aos casos em que a vítima de delitos sexuais se casa com o agressor. Pressuposto para este benefício consiste no fato da vítima ter sua “honra preservada” através do casamento. Mantém-se, assim, no Novo Código Civil, o tradicional papel destinado à mulher na sociedade: o casamento. Essa norma viola o princípio da igualdade e fere a dignidade e os direitos humanos das mulheres, ao atribuir ao casamento o caráter reparador da violência cometida e, conseqüentemente, também o de gerador da impunidade.

Ressalte-se, ainda, o inciso I do art. 1.736 do Novo Código Civil, o qual estabelece que podem escusar-se da tutela as mulheres casadas, sem, contudo, haver norma equivalente com relação ao homem casado.

O artigo 1.523 do Novo Código Civil constitui anacronismo ao estabelecer que não se devem casar a viúva ou a mulher cujo casamento se desfez por ser nulo ou ter sido anulado, até dez meses depois do começo da viuvez ou da dissolução da sociedade conjugal. Hoje, essa restrição, fundada na problemática de uma possível confusão sobre a paternidade, tornou-se sem sentido, sendo certo que os progressos da ciência médica e biológica, em especial da genética, possibilitam a segura comprovação de paternidade através de exames cada vez mais precisos e acessíveis.

Importa reafirmar: houve avanços. Contudo, é possível avançar ainda mais. Este é um momento histórico, que vem coroar importante luta do movimento de mulheres brasileiro por mais de duas décadas. Assim sendo, há que se aguardar a entrada em vigor do Novo Código, em janeiro de 2003, para que sejam de fato eliminadas as normas discriminatórias presentes no atual diploma civil vigente, de forma a que se instaure uma nova ordem no campo do direito civil e da família, que atenda aos princípios da igualdade e da não-discriminação.

Contudo, em relação aos artigos 15 e 16 da Convenção, cumpre frisar que comentários serão feitos, muito especialmente, em relação aos dispositivos da legislação nacional no âmbito do direito civil e de família. Especificamente em relação ao Código Penal, vale consultar os comentários feitos aos artigos 1º e 2º da Convenção.

## **Legislação Federal**

### ***Em relação aos parágrafos 1.º, 2.º e 3.º do art. 15 da Convenção:***

Quanto ao Código Civil, ainda vigente, que data de 1916, cumpre mencionar os artigos abaixo, que indicam a persistência de dispositivos discriminatórios por longo período. Do mesmo modo, a supressão de tais dispositivos pela aprovação do Novo Código

Civil, que entrará em vigor em 11 de janeiro de 2003, apresenta-se como um relevante progresso:

- O parágrafo único do art.36 estabelece que a mulher casada tem por domicílio o do marido, salvo se estiver desquitada<sup>155</sup> (art. 315), ou lhe competir a administração do casal (art. 251);
- O inciso IV do art. 219, combinado com o § 1.º do art. 178, considera erro essencial sobre a pessoa do outro cônjuge o defloramento da mulher, ignorado pelo marido, estabelecendo que prescreve em 10 (dez) dias a ação do marido para anular o matrimônio contraído com mulher já deflorada, contados a partir da sua celebração;
- O art. 247 estabelece que: *“Presume-se a mulher autorizada pelo marido: I – para a compra, ainda a crédito, das coisas necessárias à economia doméstica; II – para obter, por empréstimo, as quantias que a aquisição dessas coisas possa exigir; III – para contrair as obrigações concernentes à indústria, ou profissão que exercer com autorização do marido, ou suprimento do juiz. Parágrafo único. Considerar-se-á sempre autorizada pelo marido a mulher que ocupar cargo público, ou, por mais de 6 (seis) meses, se entregar a profissão exercida fora do lar conjugal”*.
- O art. 251 dita que: *“ À mulher compete a direção e administração do casal, quando o marido: I – estiver em lugar remoto ou não sabido; II – estiver em cárcere por mais de 2 (dois) anos; III – for judicialmente declarado interdito. Parágrafo Único. Nestes casos, cabe à mulher: I – administrar os bens comuns; II – dispor dos particulares e alienar os móveis comuns e os do marido; III – administrar os do marido; IV – alienar os imóveis comuns e os do marido mediante autorização especial do juiz”*.

Ainda, no que se refere ao mesmo diploma legal, vale mencionar os seguintes dispositivos, também em dissonância com a Constituição Federal:

- O art. 1.538 estabelece que, no caso de ferimento ou outra ofensa à saúde, o ofensor indenizará o ofendido das despesas do tratamento e dos lucros cessantes até o fim da convalescença, além de lhe pagar a importância da multa no grau médio da pena criminal correspondente. Em seu § 2.º, estabelece que se o ofendido, aleijado ou deformado for mulher solteira ou viúva, ainda capaz de casar, a indenização consistirá em dotá-la, segundo as posses do ofensor, as circunstâncias do ofendido e a gravidade do defeito.
- O art. 1.548 confere à mulher, agravada em sua honra, o direito a exigir do ofensor, se este não puder ou não quiser reparar o mal pelo casamento, um dote correspondente à sua própria condição e estado. São as hipóteses nas quais se considera a mulher agravada em sua honra: se, virgem e menor, for deflorada; se, mulher honesta, for violentada, ou aterrada por ameaças; se for seduzida com promessas de casamento; se for raptada;
- O art. 1.744 dispõe que, além das causas mencionadas no art. 1.595, autoriza-se a deserdação dos descendentes por seus ascendentes, se ficar comprovada a “desonestidade” da filha que vive na casa paterna;

---

<sup>155</sup> Terminologia revogada expressamente pela Lei do Divórcio, Lei 6.515 de 26 de dezembro de 1977, no título “divórcio e separação judicial”

Avanço significativo foi dado com a edição do denominado *Estatuto da Mulher Casada*, que suprimiu do Código Civil o preceito que considerava a mulher casada relativamente incapaz, colocando-a ao lado dos pródigos, silvícolas e menores púberes. Também revogou a exigência da necessidade de autorização do marido para que a mulher casada pudesse comerciar. A Lei n.º 4.121, de 27 de agosto de 1962, instituidora do Estatuto, reformulou o texto original do artigo 233 do Código Civil, que atribuía ao marido a chefia da sociedade conjugal. Essa chefia passou a ser exercida com a colaboração da mulher no interesse comum do casal e dos filhos.

O *Novo Código Civil brasileiro*, cumpre frisar, dá à mulher “poder de decisão”, como a escolha do domicílio, por exemplo. Nos casos excepcionais de caber a decisão ao marido, terá a mulher o direito de recorrer ao juiz para fazer prevalecer sua vontade, desde que as questões sejam essenciais e não se trate de matéria personalíssima (art. 1.569 e 1.567, parágrafo único).

Em relação ao *Código Penal*, cumpre informar que estes estão referidos nos comentários aos artigos 1º e 2º da Convenção.

***Em relação ao parágrafo 4º do art. 15 da Convenção:***

No que se refere à liberdade de escolha de residência e domicílio, o texto do art. 233, inciso III, do Código Civil, continua estabelecendo competir ao marido a fixação do domicílio, devendo sua esposa segui-lo. Aqui, quase a totalidade da doutrina afirma não ter sido este dispositivo recepcionado pela Constituição Federal de 1988, pois a mulher também tem a *titularidade* do direito de escolher o domicílio conjugal. Nesse ponto, o *Novo Código Civil* estatui, em seu art. 1.569, que “o domicílio do casal será escolhido por ambos os cônjuges, mas um e outro podem ausentar-se do domicílio conjugal para atender a encargos públicos, ao exercício de sua profissão, ou a interesses particulares relevantes”.

No entanto, a doutrina brasileira continua apontando situações nas quais a mulher pode afastar-se de seu domicílio conjugal: se o marido não a trata com o devido respeito e consideração; se o consorte pretender que ela o acompanhe em sua vida errante ou que ela emigre com ele para subtrair-se a condenação criminal; se o cônjuge, por capricho ou hostilidade, muda-se para lugar inóspito, insalubre ou desconfortável.

Há diferenças quanto à violação do dever de coabitação por parte da mulher e do marido. Se a primeira vier a descumpri-lo: 1) cessa para o marido a obrigação de sustentá-la; 2) pode ser decretado o seqüestro temporário de parte de seus rendimentos particulares, em proveito do marido e do filho (art. 234, do Código Civil e Súmula 379 do Supremo Tribunal Federal); 3) não poderá ser nomeada inventariante se, ao tempo da morte do marido, não vivia com ele (art. 1.579, § 1.º, do Código Civil e art. 990, inciso I, do Código de Processo Civil) ou ficar na posse da herança até a partilha, como poderia se com ele coabitasse. Já, se o marido vier a descumpri-lo, a mulher poderá apenas requerer a separação judicial, continuando o marido, no entanto, com o dever de sustentá-la, se atendido o binômio necessidade-possibilidade.

Antes da *Lei do Divórcio*, de 1977, o fato da mulher se recusar a acompanhar o marido para o local que este havia escolhido como domicílio do casal caracterizava, após o transcurso de dois anos, o abandono do lar. Ou se datasse a recusa de menos tempo, constituiria a injúria grave. Ambos os casos fundamentavam pressuposto necessário e suficiente para a obtenção do desquite. O advento da Lei do Divórcio modificou os motivos ensejadores de separação judicial, podendo esta ser pedida por um dos cônjuges quando imputar ao outro conduta desonrosa ou qualquer ato que importe em grave violação dos deveres do casamento. Assim, se a mulher se recusasse injustificadamente a acompanhar o marido que fixou novo domicílio, estaria ela infringindo o dever de coabitação.

A Lei 4.121/62 (Estatuto da Mulher Casada), que alterou o inciso III do art. 233 do Código Civil, continuou, entretanto, conferindo ao marido o direito de fixar e de alterar o domicílio da família, mas ressalvou à mulher a possibilidade de recorrer ao juiz, no caso de deliberação que a prejudique. Parte minoritária da doutrina entende que a mulher apenas tem, de acordo com o Código Civil ainda vigente, o direito de se opor a determinadas escolhas abusivas de seu consorte, recorrendo à decisão judicial. Mas a igualdade jurídica alcançada pelos consortes faz com que as decisões da sociedade conjugal, tais como a de escolher domicílio, sejam tomadas pelos dois. Hoje, a mulher e o marido têm o “direito de se opor”, recorrendo ao Judiciário. A expressão “direito de se opor”, vale frisar, dá a entender que primeiramente cabe a decisão ao marido e, se houver discordância da mulher, esta poderá buscar um suprimento judicial. Mas esse suprimento raramente ocorre, pois a mulher que deseja a continuidade da sociedade conjugal não recorre à decisão judicial, pois esta com certeza abalaria a continuidade daquela.

Por fim, cabe neste ponto ressaltar que, em 20 de dezembro de 1994, o Brasil retirou a reserva que havia sido feita ao art. 15, parágrafo 4º da Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, em 1984, quando de sua ratificação.

#### ***Em relação ao parágrafo 1º do artigo 16 da Convenção:***

##### ***Alíneas a) e b): Direito de contrair matrimônio e o de liberdade de escolha do cônjuge:***

O Código Civil ainda em vigor traz hipótese restritiva no tocante ao direito de contrair matrimônio, que diferencia, em idade, homens e mulheres. Trata também da limitação legal imposta pelo art. 258, parágrafo único, inciso II, no qual o contraente maior de sessenta anos e a contraente maior de cinquenta anos devem apresentar como regime de bens obrigatório o de separação de bens do casamento.

No entanto, o Novo Código Civil, em seu art. 1517, estabelece que o homem e a mulher com 16 anos podem casar, exigindo-se autorização de ambos os pais ou de seus representantes legais enquanto não atingida a maioridade civil.

##### ***Alíneas c) e h): Direitos e deveres dos cônjuges durante o casamento***

Estas alíneas determinam que os Estados-partes deverão adotar medidas para atribuir a homens e mulheres os mesmos direitos e responsabilidades, durante o casamento e por ocasião de sua dissolução, em matéria de propriedade, aquisição, gestão,

administração, gozo e disposição dos bens tanto a título gratuito quanto a título oneroso. A seguir serão apontados os regimes matrimoniais:

**1) Regime Legal – Comunhão parcial:** Pelo texto do Código Civil vigente, a administração dos bens compete ao marido (bens do patrimônio comum, pessoal dele e pessoal da mulher), agindo neste último caso como representante da mulher, já que esta tem o domínio e a posse do que lhe pertence.

**2) Comunhão universal:** Dentre os bens excluídos da comunhão se encontram os bens reservados. Estes consistem no pecúlio ganho pela mulher casada que exerce profissão lucrativa diversa da do marido. Assim, o produto do trabalho da mulher e os bens com ele adquiridos não se comunicam aos do marido, apesar do regime ser o da comunhão universal (CC, art. 246, parágrafo único). Estes só respondem pelas dívidas contraídas pelo marido em proveito da família. Pelos débitos contraídos pela mulher, em benefício da família, respondem os bens incommunicáveis do marido. Aqui há desigualdade de tratamento, pois o número de bens excluídos da comunhão da mulher é maior que o do homem, não havendo motivo razoável para tal distinção. Ressalte-se que, sobre os bens reservados, possui a mulher todos os poderes de administração, gozo e disposição, salvo no que concerne aos imóveis, cuja alienação requer outorga do marido. No caso de morte da mulher, passam aos herdeiros necessários, na sua totalidade. Entram na comunhão os bens adquiridos com o produto do trabalho do marido. A propriedade e a posse dos bens, na constância da sociedade conjugal, é comum, de acordo com o art. 266 do Código Civil. Entretanto, ainda há divergência na doutrina quanto a quem compete a administração destes bens. Há os que repute ao homem a função de chefe de família, afirmando competir a este a mencionada função. Completam argumentando que a mulher apenas os administrará por autorização do marido ou nos casos dos arts. 248, inciso V, e 251 do Código Civil. Ainda com relação à administração dos bens e o direito sucessório, há uma restrição legal quanto à inventariança apenas para a mulher: esta só poderá ser inventariante se convivia com o marido. **3) Separação de bens:** Como imposição legal, esse regime de bens deverá ser adotado para: casamentos das mulheres menores de 16 anos e homens menores de 18. Esta obrigatoriedade é plenamente justificável por motivos biopsicológicos, ou seja, nesta idade, homens e mulheres ainda não possuem pleno discernimento quanto a este assunto; da viúva, ou da mulher cujo casamento se desfez por ser nulo ou ter sido anulado, até dez meses depois do começo da viuvez, ou da dissolução da sociedade e do vínculo conjugal, salvo se antes de findo este prazo der à luz algum filho. Aqui o motivo também é claro, pois se está evitando a *turbatio sanguinis*; da maior de 60 e da maior de 50 anos; porém, se nessa hipótese suceder concubinato de mais de dez anos consecutivos ou do qual tenham filhos, não se aplica a regra, podendo os nubentes escolher livremente o regime matrimonial de bens. Porém, diferentemente dos outros dois casos apresentados anteriormente, aqui não há motivo plausível para a distinção de idades do homem e da mulher para a restrição legal. A responsabilidade pelas dívidas contraídas pelos cônjuges ainda encontra o tratamento dado pelo Código Civil, a seguir exposto. Apenas as dívidas contraídas pela mulher comunicam-se ao marido, se efetuadas para aquisição de coisas necessárias à economia doméstica, para obter, por empréstimo, as quantias que a aquisição daquelas possa exigir e para adquirir as obrigações concernentes à indústria ou profissão que exercer com autorização do marido ou suprimento do juiz (arts. 247, incisos I, II e II e 254) e se o marido lucrou com o empréstimo feito pela mulher. Mas sua responsabilidade é

subsidiária, ou seja, só se tornará efetiva se os bens da mulher não forem suficientes. A segunda parte (dívidas da profissão) não se afigura correta, pois se a mulher desempenha função no mercado de trabalho, deve ser a responsável pelas dívidas contraídas em seu desempenho. A primeira parte se encontra, atualmente, descrita de forma incompleta em nosso Código Civil, pois há homens que estão desempenhando atividades domésticas. Nesse regime de bens, o art. 277 do Código Civil obriga a mulher a contribuir para as despesas do casal com os rendimentos de seus bens, na proporção de seu valor, relativamente ao dos do marido, salvo estipulação em contrário no contrato nupcial.

**4) Regime dotal:** O regime dotal consiste naquele em que um conjunto de bens, designado dote, é transferido pela mulher, ou alguém por ela, ao marido, para que este, dos frutos e rendimentos desse patrimônio, retire o que for necessário para fazer frente aos encargos conjugais, sob a condição de devolvê-lo com o término da sociedade conjugal. O Novo Código Civil não faz menção ao regime dotal, bem como aos bens reservados da mulher. Não prescreve que o produto de seu trabalho seja, por força de lei, incomunicável, no regime de comunhão. Preferiu uma solução intermediária, já que tudo o que for obtido com seu trabalho será de sua propriedade, mas os havidos com a aplicação de seus vencimentos tornar-se-ão comuns. Para que um bem seja considerado reservado será necessária a estipulação expressa no pacto antenupcial.

Exige-se a outorga, uxória ou marital, no sistema do Direito Brasileiro, qualquer que seja o regime de bens vigentes, os atos de disposição sobre imóveis, que abrangem a alienação ou o gravame da propriedade por algum direito real em favor de terceiro (servidão, hipoteca, anticrese etc), e as ações que versem sobre direitos reais em que um dos cônjuges for autor ou réu, nas quais ambos deverão ser citados, quando um deles réu, e autorizado pelo outro, quando for autor. A fiança e as doações, sendo liberalidades, necessitam da autorização do outro cônjuge, não acontecendo o mesmo com o aval apostado em títulos de crédito, que dispensa tal outorga, pelo que a legislação, ainda vigente até 10 de janeiro de 2003, mereceu certas críticas da doutrina. Dispensou-se a outorga do outro cônjuge em aval apostado nos títulos de crédito, porque, à época da elaboração legislativa das restrições à liberdade de ação dos cônjuges, a mulher raramente efetuava negócios jurídicos que envolvessem títulos de crédito. Esses ficavam quase que exclusivamente nas mãos de homens, os quais não aceitavam interferências da mulher em seus negócios. Contudo, o que ocorre é que, muitas vezes, o aval em um título de crédito representa muito mais, em termos econômicos, para a família, que a fiança, a qual necessita da outorga uxória.

Chega-se à conclusão do parágrafo anterior, por conter o art. 242, IV, do Código Civil, uma restrição que alcança apenas a mulher. Trata-se da que a proíbe de contrair obrigações que possam importar em alheação dos bens do casal. Essa proibição não atinge o marido porque, à época da construção da teoria das restrições das ações dos cônjuges, era ele quem administrava os bens do casal e porque a sua atividade profissional fora do lar implica, obviamente, a obtenção de crédito, sendo, por isso, bastante constrangedor forçá-lo a conseguir a outorga uxória toda vez que tivesse de assinar um contrato de abertura de crédito, aceitar uma letra de câmbio, emitir uma duplicata ou nota promissória. Todavia, estabelece o art. 246 do Código Civil que, se a mulher exerce profissão lucrativa, diversa da do marido, terá o direito de praticar todos os atos inerentes ao exercício e à defesa de seu trabalho, não abrangendo, então, aquela proibição. O disposto no art. 242, IV, do Código

Civil vem perdendo sua importância ante o art. 3.º da Lei n.º 4.121/62, que prescreve que os bens da mulher não respondem pelos débitos do marido e vice-versa.

No que se refere à autorização, encontra-se ainda distinção com relação ao gênero no art. 178, § 7.º, VII, do Código Civil, e no § 9.º, incisos I e II, que atribuem maior lapso prescricional para a mulher. A doutrina e a jurisprudência não vêm discutindo a constitucionalidade destes artigos, restringindo a discussão em torno dos artigos do Código Civil concernentes ao direito de família e ao art. 100, inciso I, do Código de Processo Civil, referente à prerrogativa de foro da mulher para separação judicial e anulação de casamento.

Há atos patrimoniais, de acordo com o art. 248 do Código Civil, que a mulher casada pode praticar sem a autorização do marido. Mas, não há dispositivo do mesmo teor que enumere os atos nos quais o marido independe de autorização uxória.

Nota-se discriminação com relação à mulher que se dedica às atividades domésticas sem exercer profissão lucrativa. Há vários exemplos no Código Civil dentre os quais podemos citar o art. 247, inciso I:

*“Art. 247. Presume-se a mulher autorizada pelo marido:  
I – para a compra, ainda a crédito, das coisas necessárias à economia doméstica;”*

Pelo Código Civil (art. 233), continua o marido a suportar os encargos de família, porém a colaboração de sua mulher deve ser proporcional aos recursos de que disponha. Apenas no caso de o marido não poder sustentar a família, terá tal dever a mulher. A doutrina continua apontando o marido como o devedor principal, com exceção dos arts. 275 e 377 do Código Civil, ou seja, apenas no regime de separação absoluta de bens deve a mulher concorrer para as despesas do casal com os rendimentos de seus bens, na proporção de seu valor, relativamente aos do marido, e também quando aquela houver contraído dívidas não autorizadas pelo marido, ou nas hipóteses em que se dispensa essa autorização.

Inova, entretanto, o *Novo Código Civil* (arts. 1.565 e 1.568), ao preconizar a **absoluta igualdade de direitos e obrigações do marido e da mulher**, impondo a ambos os consortes o ônus de manter a família, não só com a renda de seus bens como também com o produto de seu trabalho, qualquer que seja o regime de bens.

Mais uma vez o instrumento legal não acompanha a realidade, pois, atualmente, a mulher vem em geral dividindo com o marido o dever de sustento, não somente com o caráter de colaboração ou complementação da renda familiar.

Pelo exposto, nota-se a necessidade da reforma dos regimes de bens. Como demonstrado, tais regimes tiveram como pressuposto a condição jurídica do marido e da mulher, em particular desta, confissão esta que, no sistema do Código Civil de 1916, se baseava em sua incapacidade relativa e na sua dependência em relação ao marido. Os regimes foram modificados pelo Estatuto da Mulher Casada, publicado em 27 de agosto de 1962, alterando-se a condição jurídica da mulher. Com o advento da Constituição Federal de 1988, que expressamente estabelece a igualdade entre os cônjuges (art. 226, § 5.º), urge, portanto, a alteração da sistemática dos regimes matrimoniais.

Quanto ao exercício de direitos em questões patrimoniais, necessárias se fazem algumas breves palavras com relação aos denominados bens reservados da mulher. Parte da doutrina jurídica brasileira acredita que o instituto dos bens reservados deverá subsistir, tendo em vista o conteúdo social de sua instituição. Sustenta que, se, por força do art. 226, § 5.º, o instituto ficasse extinto, igualmente extinta seria a separação, tanto a convencional quanto a legal, que se inspiram em considerações peculiares. O próprio regime de comunhão parcial ficaria atingido, uma vez que prevê a existência de bem com que os nubentes entram para a sociedade conjugal. Por outro lado, se a jurisprudência admite a liberação da meação da mulher, quando os bens são penhorados por dívida que não foi constituída em benefício da mulher ou da família, pela mesma razão pode o marido defender o que adquiriu com recursos próprios, advindos de seu trabalho ou de suas atividades. No entanto, essa posição é minoritária. A maior parte da doutrina, à luz do art. 226, § 5.º da Constituição, afirma que o art. 246 do Código Civil de 1916 foi revogado.

Alguns maiores esclarecimentos são necessários acerca da previsão constante no art. 233 do Código Civil, o qual dispõe sobre a chefia da sociedade conjugal. Esse dispositivo legal conferiu o exercício desta chefia ao marido. Os que defendem sua constitucionalidade afirmam ter ele por escopo apenas a harmonia na família, já que todo grupo social requer uma direção unificada para evitar instabilidade e para que os problemas cotidianos possam ser resolvidos pela preponderância da vontade de um dos consortes. No entanto, o entendimento mais acertado é o de que o texto constitucional não deixa mais dúvida de que ficou abolida a figura do chefe da sociedade conjugal. Entende-se que já não mais se concede ao marido qualquer privilégio e que as decisões que interessam à família deverão ser tomadas por ambos os cônjuges (art. 226, § 5.º, da CF), encontrando-se revogados, em consequência, todos os dispositivos do Código Civil que concediam prerrogativas ao marido, devendo as divergências, de qualquer natureza, ser solucionadas em juízo.

O Estatuto da Mulher Casada (Lei n.º 4.121/62) alterou a segunda parte do art. 233, estabelecendo que a mulher passa a ser colaboradora do marido nos encargos de família.

O Novo Código Civil estatui, no art. 1.567, que “a direção da sociedade conjugal será exercida em colaboração, pelo marido e pela mulher, sempre no interesse do casal e dos filhos”. Acrescentou o parágrafo único que “havendo divergência, qualquer dos cônjuges poderá recorrer ao juiz, que decidirá tendo em consideração aqueles interesses”.

Ressalte-se a existência da possibilidade de intervenção judiciária nos casos de abuso de poder. No entanto, o sistema aqui apresentado de chefia da sociedade conjugal na figura apenas do marido não vem sendo adotado nos sistemas jurídicos da Common Law, no escandinavo, soviético, mexicano, uruguaio, bem como em nossa Carta Magna e em nosso Projeto de Código Civil, art. 1.567, parágrafo único. Estes instituem uma espécie de co-gestão, sem a predominância marital, ressaltando-se o direito de recorrer ao juiz, em caso de divergência.

Mesmo tendo a presente Convenção mencionado apenas os direitos e deveres decorrentes do casamento, por ter a Constituição Federal igualado, para fins de proteção

patrimonial, o casamento à união estável (art. 226, § 3.º), algumas considerações serão formuladas a respeito do *status* da companheira no ordenamento jurídico brasileiro.

A união estável não era reconhecida juridicamente. Foi, então, em sede jurisprudencial que se foi reconhecendo parcialmente a sua existência. Concedeu-se o direito a alimentos à companheira que tivesse prestado serviços rurais ou domésticos ao companheiro. Posteriormente, a união estável foi considerada sociedade de fato. Revolução ocorreu com a promulgação da Carta Magna de 1988. O que era considerado sociedade de fato foi elevado à categoria de união estável, reconhecida como entidade familiar (art.226, § 3.º, da CF). O texto constitucional passou a admitir três formas de constituição de família: o matrimônio civil; a união estável entre o homem e a mulher; e a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes. Regulamentando o § 3.º do art. 226 da Constituição Federal, foram editadas as Leis n. 8.971, de 29.12.94 e 9.278, de 10.05.96, as quais vieram consolidar a união estável como instituto jurídico.

#### **Alínea d): Direitos e deveres dos pais para com os filhos**

O art. 380, parágrafo único, do Código Civil estabelece que, havendo divergência, prevalece a vontade do pai, mas sua decisão pode decair se a mãe obtiver do magistrado solução diversa, uma vez que o poder decisório do marido está sujeito ao controle judicial.

A viúva que convolasse novas núpcias perdia o direito de administrar os bens dos filhos menores do leito anterior, bem como o de usufruto desses mesmos bens. No entanto, nova redação foi dada aos arts. 393 e 248, inciso I, do Código Civil, pela Lei 4.121/62, determinando que a mãe que contrair novas núpcias não perderá os direitos ao pátrio poder referente aos filhos do leito anterior, podendo exercer livremente o direito que lhe competir sobre as pessoas e os bens destes filhos.

O exercício do pátrio poder não compete mais somente ao pai com a mera colaboração da mãe, como estabelece o art. 380 do Código Civil, e sim, em igualdade de condições, é exercido pelo pai e pela mãe, de acordo com art. 21 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Também pai e mãe passam, em igualdade de condições, a ser os administradores dos bens dos filhos, e não mais apenas na falta do pai poderá a mãe exercer esta administração, como preceitua o art. 385 do Código Civil.

Quanto ao tema em questão, verifica-se discriminação com relação ao gênero no art. 378, do Código Civil: “Os direitos e deveres que resultam do parentesco natural não se extinguem pela adoção, exceto o pátrio poder, que será transferido do pai natural para o adotivo”. O texto legal apenas menciona como titular do pátrio poder o pai.

O art. 10, § 1.º, da Lei do Divórcio estabelece a preferência da guarda pela mãe, se ambos os cônjuges tiverem dado causa à separação judicial, ressalvando-se a possibilidade de o juiz decidir diferentemente, se for do interesse da criança ou do adolescente, respeitando-se um dos princípios norteadores do Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 4.º), que é o da prevalência do interesse destes. Esta Lei determina que os filhos “ficarão

com o cônjuge que a ela não houver dado causa” (art. 10). Porém, se ambos forem responsáveis pela separação judicial, a guarda dos filhos será atribuída à mãe, salvo se o juiz verificar que de tal solução possa advir “prejuízo moral” para os filhos. Percebe-se que o termo responsabilidade vem substituir o termo culpabilidade, acolhido pela legislação anterior à Lei do Divórcio.

A guarda dos filhos menores, antes da Lei do Divórcio, ficava, em caso de desquite judicial, com o cônjuge inocente (art. 326 do Código Civil). Mas a Lei 6.515/77 rompeu com as noções de inocência e culpa no âmbito da vida familiar, noções que eram impregnadas de ideologia patriarcal. Atualmente, avaliações de cunho moral voltadas ao comportamento da mulher são minimizadas em virtude da supremacia do interesse da criança e do adolescente.

Aqui, o Novo Código Civil estabelece em seu art. 1583 que, no caso de dissolução da sociedade ou do vínculo conjugal, pela separação judicial por mútuo consentimento ou pelo divórcio direto consensual cabe aos pais acordarem sobre a guarda dos filhos. O art. 1584 refere-se à guarda dos filhos quanto não há acordo, estabelecendo que deverá ser atribuída a quem revelar melhores condições para exercê-la.

O legislador, revelando sensibilidade a um dos temas mais delicados da realidade social e jurídica brasileira estabeleceu que, nos casos em que os filhos não devem permanecer seja na guarda do pai ou da mãe, o juiz deverá deferi-la, de preferência, levando em conta o grau de parentesco e relação de afinidade e afetividade da pessoa.

Ressalte-se, ainda, que o Novo Código Civil altera o nome pátrio poder para poder familiar, o que em nosso entender é significativo, pois diz respeito à superação de uma expressão que evoca o poder paterno em detrimento do poder materno. O art. 1630 estabelece que os filhos estão sujeitos ao poder familiar, enquanto menores. E o art. 1631 que compete o poder familiar aos pais, durante o casamento e a união estável, sendo que na falta ou impedimento de um deles o outro exercerá com exclusividade.

#### ***Alínea e): Planejamento familiar***

A Constituição Federal dispõe, em seu § 7.º do art. 226, que o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, sendo vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas. Esse dispositivo constitucional, como já mencionado no presente relatório, foi regulamentado pela Lei n.º 9.263, de 12 de janeiro de 1996.

O preceito do Novo Código Civil, art. 1565 § 2º, possui correspondência no texto da CF/88, art. 226, §7º. Ele estabelece que o planejamento familiar é de livre decisão do casal, competindo ao estado propiciar recursos educacionais e financeiros para o exercício deste direito vedado qualquer tipo de coerção por parte de instituições privadas ou públicas.

**Alínea f): Direitos e deveres com respeito à tutela, curatela, guarda e adoção dos filhos**

No que se refere à tutela, há norma discriminatória no art. 414, inciso I, do Código Civil, já que este possibilita à mulher escusar-se da tutela. Em razão da situação em que vivem hoje, as mulheres não deveriam ter essa prerrogativa (art. 5.º ,I, da Constituição Federal).

Saliente-se, ainda, como já mencionado anteriormente, o Novo Código Civil continua a veicular regra discriminatória, pois dita, em seu art. 1.736, inciso I, que podem se escusar da tutela as mulheres casadas.

Ainda no tocante à tutela, ressalte-se o art. 1.731, inciso I, do Novo Código Civil, que incumbe, na falta de tutor nomeado pelos pais, a tutela aos parentes consanguíneos do menor, a seguinte ordem: aos ascendentes, preferindo o de grau mais próximo ao mais remoto. Trata-se de inovação, porque o Código Civil ainda em vigor atribui em seu art. 409, inciso I, a seguinte ordem: ao avô paterno, depois ao materno, e, na falta deste, à avó paterna, ou materna.

As distinções quanto ao gênero constantes dos arts. 454, § 1.º, o qual se refere à falta do cônjuge interdito, e do 467, o qual se refere à curadoria dos bens do ausente, na falta do cônjuge, não mais devem prevalecer, à luz da Constituição, devendo pai e mãe estar em igualdade de condições para o exercício da curadoria.

No que se refere à colocação da criança e do adolescente em família substituta, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069, de 13 de julho de 1990), em seus arts. 28 a 52, estabelece normas que possibilitam o exercício da guarda, tutela e adoção por homens e mulheres, em igualdade de condições.

**Alínea g): Direito de escolha do sobrenome, profissão e ocupação**

A mulher poderá, com o casamento, acrescentar ao seu nome o nome de família de seu marido (parágrafo único do art. 240, do Código Civil). Na maioria dos casos, a mulher adota os apelidos do marido por questão de costume.

Com a igualdade jurídica entre os consortes, estabelecida pela Constituição Federal (art. 226, § 5.º), começou a ser questionada a possibilidade do marido poder adotar os sobrenomes da mulher.

Quanto ao nome adotado pela mulher casada, os §§ 1.º e 2º do art. 5.º da Lei 6.515/77 estabelecem que, vencida na ação de separação, voltará a usar o nome de solteira, bem como se foi dela a iniciativa da separação judicial, sendo que, nos demais casos, poderá optar pela conservação do nome do marido. Mas, com a decretação do divórcio, há a obrigatoriedade de retorno ao nome de solteira, salvo exceções legalmente estabelecidas no parágrafo único do art. 25 desta lei (evidente prejuízo para a sua identificação, manifesta

distinção entre o seu nome de família e o dos filhos havidos da união dissolvida e dano grave reconhecido em decisão judicial).

Quanto à alínea g da Convenção, por fim, cabe mencionar-se que a mulher exercente de profissão lucrativa, distinta da do marido, não necessitará de anuência deste para praticar todos os atos inerentes ao exercício e à defesa de sua profissão. É o que determina o Código Civil, em seu art. 246, com a redação dada pela Lei 4.121/62. A nova ordem constitucional impõe que, mesmo que seja idêntica a profissão lucrativa exercida, não necessitará de anuência de seu marido, podendo competir com este em situação de igualdade.

O Novo Código Civil dispõe, em seu art. 1565, § 1º, que qualquer dos nubentes querendo poderá acrescentar ao seu o sobrenome do outro.

Pelo art. 1571 § 2º o cônjuge poderá manter o nome de casado no caso de dissolução do casamento pelo divórcio direto ou por conversão. Salvo, quando fica disposto contrário na sentença de separação judicial.

Interessante que, mesmo o cônjuge declarado culpado na ação de separação judicial só perde o direito de usar o sobrenome do outro desde que este expressamente o requeira, e se alteração não acarretar severos prejuízos para o cônjuge que deseja manter o nome de casado. Este preceito difere da Lei do Divórcio que em seu art.17 estabelecia que a mulher vencida na separação judicial voltará a usar o nome de solteira.

### ***Em relação ao parágrafo 2º do art. 16 da Convenção: Idade nupcial***

Atualmente exige-se a idade mínima de 16 anos para as mulheres e 18 anos para os homens, representados por seus pais, para realização de casamento, assim estabelecido pelo Código Civil brasileiro. O casamento entre menores que não possuam a idade mínima só pode ser realizado mediante autorização judicial e com grave motivo.

Todos os casamentos são registrados no cartório de registro civil, conforme determina a lei. De acordo com a Convenção sobre o Consentimento para o Matrimônio, Idade Mínima para Contrair Matrimônio e Registro dos Matrimônios (ONU, 1962), adotada pelo Brasil em 1970, compete aos Estados-partes adotar as medidas necessárias a fim de determinar a idade mínima para contrair matrimônio.

A diferença entre homem e mulher quanto à idade nupcial é justificada por questões biológicas. Aqui a idade da mulher é menor, porque, segundo defensores de tal posição, esta se desenvolve biologicamente mais cedo que o homem. Esse ponto de vista, contudo, não é unânime, pois há quem considere que a disposição inserta no art. 183, XII, afronta a regra inscrita no art. 5º, I, da Constituição. Afirmam que não se pode estatuir privilégio em favor da mulher, em detrimento de igual direito do homem, e vice-versa, estando ambos na mesma posição jurídica.

Merece ainda destaque a questão da autorização dos pais para o casamento. Discordando os pais, prevalecerá a vontade paterna, ou, sendo o casal separado, divorciado ou tiver sido o seu casamento anulado, a vontade do cônjuge com quem estiverem os filhos (Código Civil, art. 186, com a redação dada pela Lei 6.515/77). Se o menor for filho ilegítimo, bastará o consentimento do que o reconheceu, ou, se não for reconhecido, o consentimento materno (Código Civil, art. 186, parágrafo único).

O Novo Código Civil, que entrará em vigor a partir de 11 de janeiro de 2003, prevê a necessidade de autorização de ambos os pais para o casamento dos menores de 16 anos. Havendo divergência entre os pais é assegurado a qualquer deles recorrer ao juiz para a solução do desacordo.

### ***Em relação ao tema da violência no âmbito doméstico e intra-familiar:***

Cumprе ressaltar que o tema violência doméstica e intra-familiar contra mulheres e meninas encontra-se tratado nos comentários aos artigos 1º 2º da Convenção.

### ***Constituições e leis estaduais***

Está previsto o direito à igualdade de todos sem distinção de qualquer natureza em dezesseis Constituições Estaduais<sup>156</sup> e, ainda, na Lei Orgânica do Distrito Federal. Destas, as Constituições da Bahia, do Amapá, do Ceará, do Pará e a Lei Orgânica do Distrito Federal mencionam expressamente a igualdade de direitos da mulher em relação ao homem, através, inclusive, da adoção de medidas estatais que garantam tal exercício.

Algumas Constituições, contrariando o disposto na Constituição Federal, adotam dispositivos de conteúdo claramente sexista, impondo diferenciação entre mulheres e homens, ao utilizar a expressão “homem” como sinônimo de “ser humano” ou “pessoa humana”. São elas a do Amazonas, que arrola, entre os objetivos prioritários do Estado, a fixação do **homem** no campo e a garantia de um sistema educacional que, respeitando a dimensão universal e nacional do **homem**, preserve e ressalte a identidade cultural do povo amazonense; a da Paraíba, que prevê a criação de um Conselho Estadual de Defesa dos Direitos **do Homem** e do Cidadão; a do Piauí, que possibilita às viúvas dos ex-prefeitos, com mais de cinquenta anos, receber pensão; e, por fim, a de São Paulo, que dispõe ser garantida **à mãe** a permanência também na enfermagem na internação de menores com até doze anos.

Com relação à igualdade nas relações conjugais, está previsto na Constituição do Estado do Amazonas que os direitos e deveres inerentes à sociedade conjugal serão exercidos igualmente pelo homem e pela mulher, inclusive no que se refere ao registro dos filhos. No mesmo sentido estão as Constituições dos Estados do Rio de Janeiro e de Rondônia ao estabelecerem que os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal devem ser exercidos igualmente pelo homem e pela mulher.

---

<sup>156</sup> Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina e Sergipe.

Com relação à responsabilidade pela educação dos filhos, está expresso na Constituição da Bahia que *a família receberá, na forma da lei, proteção do Estado que, isoladamente ou em cooperação com outras instituições, manterá programas destinados a assegurar, entre outros, o reconhecimento pelo Estado da maternidade e da paternidade como relevantes funções sociais, assegurando aos pais os meios necessários ao acesso a creches e ao provimento da educação, saúde, alimentação e segurança de seus filhos.* Sergipe deixa a igualdade entre pais e mães implícita ao dispor que *os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.*

**Com relação ao artigo 16, I, d, da Convenção**, cumpre destacar que algumas constituições estaduais evidenciam uma expectativa desigual de responsabilidades de pais e mães com relação ao cuidado de seus filhos. Nesse sentido já foram feitos comentários nos artigos 5.º, 7.º e 15.º.

Conforme já mencionado nos comentários feitos ao artigo 12.º, quase todas<sup>157</sup> as Constituições Estaduais tratam do planejamento familiar, excetuando-se as Constituições dos Estados do Acre, de Alagoas, de Minas Gerais, do Piauí, de Rondônia e de Sergipe. Dentre as que preceituam sobre o tema, a maior parte<sup>158</sup> determina ser o planejamento familiar livre decisão do casal. A Constituição de Goiás diz que o planejamento familiar será exercido *pelo homem e pela mulher*; e a do Rio de Janeiro diz caber *à mulher, ao homem ou ao casal*, nesta ordem. Já a Constituição de São Paulo diz caber *ao homem, à mulher ou ao casal*, também nesta ordem. A Constituição do Pará atribui a competência para o exercício do planejamento familiar *à família*.

Fazem menção expressa a utilização, estudos e fiscalização de métodos contraceptivos as Constituições dos Estados da Bahia, de Goiás, do Pará, do Rio de Janeiro, de Roraima e de Sergipe. Dentre elas, cabe destaque ao disposto na Constituição da Bahia, que insere no capítulo específico concernente aos direitos da mulher o estímulo a pesquisas para o aprimoramento e a ampliação da produção nacional de métodos anticoncepcionais masculinos e femininos, seguros, eficientes e não prejudiciais, ficando expressamente vedada toda e qualquer experimentação em seres humanos de substâncias, drogas e meios anticoncepcionais que atentem contra a saúde e não sejam de pleno conhecimento dos usuários nem fiscalizados pelo Poder Público e pelas entidades representativas.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro traz ainda a possibilidade de adoção de novas práticas de atendimento relativas ao direito da reprodução, mediante consideração da experiência dos grupos ou instituições de defesa da saúde da mulher. As Constituições dos Estados do Amapá, do Ceará, de Pernambuco, de Roraima e de São Paulo e a Lei Orgânica do Distrito Federal incluem nos conteúdos curriculares dos ensinos fundamental e médio noções sobre educação sexual.

<sup>157</sup> Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo.

<sup>158</sup> Bahia, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Distrito Federal.

## Ações Governamentais

As ações governamentais destinadas a eliminar a discriminação e violência contra a mulher, em especial no âmbito doméstico e intra-familiar, por meio da adoção de políticas públicas destinadas para tal, estão tratadas especialmente nos comentários relativos aos artigos 1º e 2º da Convenção.

## Medidas Judiciais

A Constituição Federal atribui ao Poder Judiciário a competência para apreciar toda lesão ou ameaça a direito e reforça tal princípio com muitas outras normas sobre a igualdade, ou que buscam a igualização dos desiguais pela outorga de direitos sociais substanciais.

O que se observa, contudo, é que ainda persistem preconceitos de sexo, classe e raça que influenciam as decisões do Poder Judiciário, muitas vezes em prejuízo das mulheres. São ainda utilizados conceitos morais como “mulher honesta”, “inocência da vítima”, “boa mãe”, para definir questões como separação e guarda de filhos, violência conjugal e crimes sexuais.

As discriminações que persistem devem-se, sobretudo, aos padrões de cultura presentes na sociedade que, sabemos, são complexos e resistentes a mudanças.

A efetivação dos direitos das mulheres brasileiras é, em grande parte, pois, condicionada à incorporação, pelo Poder Judiciário, dos valores igualitários e democratizantes da Constituição de 1988.

No intuito de avaliar a forma pela qual os direitos das mulheres vêm sendo implementados pelo Poder Judiciário, pesquisas em processos judiciais na área de família revelam que as *decisões judiciais possuem uma dinâmica própria, de movimentos contraditórios, e por isso compõem um universo heterogêneo, permeado de avanços e retrocessos*. No discurso judicial revela-se em geral uma violência simbólica, através da expressão de uma dupla moral no que diz respeito às exigências comportamentais feitas às mulheres, já que seu comportamento é avaliado em função de uma adequação a determinados papéis sociais em que pesos distintos são atribuídos às atitudes praticadas por homens e mulheres.<sup>159</sup>

Embora a tendência moderna seja de amenização das discriminações estabelecidas, não há completa uniformidade dos julgados nacionais em relação à *causa de anulação de casamento por error virginitatis* (defloramento da mulher ignorado pelo marido).

---

<sup>159</sup> PIMENTEL, Silvia, DI GIORGI, Beatriz e PIOVESAN, Flavia. *A figura Personagem Mulher nos Processos de Família*. Sérgio Fabris Ed., São Paulo, 1993.

Por um lado, a maior parte das decisões judiciais afasta a aplicabilidade do art. 219, inciso IV, do Código Civil ainda vigente até 10 de janeiro de 2003, tais como a exposta a seguir:

*“Em face de expressa disposição constitucional, que iguala homens e mulheres em direitos e obrigações, não tem mais lugar no nosso ordenamento jurídico civil a possibilidade de anular-se o casamento com base na alegada ignorância de defloração da mulher. É que, não sendo possível a verificação da virgindade do homem, constituiria tratamento desigual exigi-la da mulher” (RF 327/204 e RT 711/172).*

Por outro lado, a permanência desse dispositivo legal ainda produz decisões que admitem a sua aplicação, tal como esta, proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, no ano de 1998:

*“Remessa ex-officio. Ação de anulação de casamento. Defloração da mulher, ignorado pelo marido. Erro essencial sobre a pessoa do outro cônjuge. Procedência. Remessa improvida.*

*1 – Comprovado nos autos através do laudo de exame de conjunção carnal o defloração da mulher, o que era ignorado pelo marido, acertada a decisão que anula o casamento, na forma prevista nos arts. 218 e 219, inc. IV, do Código Civil, por erro essencial sobre a pessoa do cônjuge, já que a ação foi proposta antes de dez dias da celebração do enlace.*

*2 – Remessa improvida. Unânime.” (TJES; Comarca: Alegre; Reexame Necessário n.º 2979000136; Rel.: Des. José Eduardo Grandi Ribeiro; Julgamento: 30/06/98; v.u.).*

Há, ainda, decisões judiciais que julgam favoravelmente à **adoção pelo marido dos apelidos da mulher**.

É o que demonstra o seguinte acórdão, cuja ementa será transcrita a seguir:

*“NOME – REGISTRO CIVIL – Assunção pelo marido do apelido de família da futura esposa. A Carta Magna de 88 equiparou os direitos e deveres dos homens e mulheres. Possibilidade jurídica do pedido. (TJSP – 1.ª Câ. Civil; Ap. Cível n.º 198.349-1/7 – Lins; rel. Des. Guimarães e Souza; j. 03.08.93; maioria de votos)”.*

No que se refere ao acesso ao Judiciário pela mulher, cumpre ressaltar que a mulher pode ajuizar ação de separação dos cônjuges, de sua conversão em divórcio, de anulação de casamento com prerrogativa de foro. O inciso I do art. 100 do Código de Processo Civil estabelece ser competente o foro da residência da mulher para a propositura das ações mencionadas.

Muito se tem discutido também acerca da validade do art. 100, I, do Código de Processo Civil, diante do texto do art. 5.º, inciso I, que preconiza a igualdade com relação ao gênero, nos termos do próprio texto constitucional. A doutrina e a jurisprudência mostram-se divididas sobre o assunto, mas com predominância pela constitucionalidade da referida norma.

*“A regra especial de competência não fere o princípio constitucional da isonomia (CF 5.º, I), nem é incompatível com a igualdade dos cônjuges na condução da sociedade conjugal (CF 226) (RJTJSP 143/283, 132/279)”.*

*“IDADE - Autorização - O art. 124 do Código Civil e a nova Constituição Federal são bases legais suficientes para que se autorize o matrimônio de menores de dezoito anos, uma vez que a nova Constituição não permite que a lei crie distinções entre os sexos (TJRS - Ap. 589.007.053-1 CC - Rel. Des. Milton dos Santos Martins - j. 18.4.89-m.v.)”*

Cabe mencionar, ainda, decisão judicial sobre **“Conversão de separação em divórcio c.c. revisão de disposições insertas no acordo de separação”**, que busca incorporar os princípios de igualdade e não-discriminação estabelecidos na presente Convenção:

*AAA, .. propôs Ação de Conversão de Separação Judicial em Divórcio c/c Revisão de disposições insertas no acordo de separação, contra BBB, alegando ... que está separada do requerido há mais de dois anos, através do acordo homologado no Juizado Especial..., através da sentença proferida em 08/03/1996.*

*Asseverou que pretende rever a cláusula ... do acordo de separação, na qual ficou estipulado que os filhos do casal ficariam sob a guarda da autora, desde que não mudasse da cidade de ..., caso em que a guarda passaria para o pai, por considerar que mencionada cláusula é violadora do seu direito de locomoção, garantido constitucionalmente. Pretende, ainda, rever o valor da pensão alimentícia (...)*

**É o relatório, DECIDO.**

*Trata a presente Ação de Conversão de Separação Judicial em Divórcio, onde a autora insurge-se contra a validade do item ... do acordo separatista homologado perante o Juizado Especial Cível do..., quando acordaram que os filhos CCC e DDD ficariam sob a responsabilidade materna desde que a requerente não se mudasse da cidade de .., caso em que a guarda passaria, então, para o pai. Pede, ainda, a suplicante, revisão dos alimentos pactuados em virtude do aumento das despesas usuais dos filhos.*

*Da simples leitura da cláusula combatida pela autora, conclui-se que, à evidência, atenta ela contra a liberdade da requerente, já que a impede de fixar residência onde melhor lhe aprouver e onde, eventualmente, julgue mais conveniente para si e para seus filhos menores, cuja guarda detém. Sob esse prisma, é de se observar que referida "convenção", assim como os argumentos do requerido, carregam, em si, forte conteúdo discriminatório contra a mulher, o que não pode deixar de ser repellido ante a correta interpretação do real sentido dos artigos 5º, inciso I e 226 § 5º da Constituição Federal.*

*Com efeito, na dinâmica dos tempos atuais, as forças femininas ganharam contornos de igualdade às dos homens, especialmente nas relações de família, onde as mulheres exercem, em igualdade de condições, as mais variadas profissões, tendo, ainda, sob sua guarda a prole, além dos afazeres domésticos.*

*Diante dessa realidade sócio-política, a Carta Magna consagrou a igualdade de direitos e obrigações entre homens e mulheres (art. 5º, I), dispondo, ainda, sobre direitos e deveres referentes à sociedade conjugal, exercidos igualmente pelo homem e pela mulher (art. 226, 5º). Não há, pois, diante desse novo conceito de convivência social, qualquer lugar para a postura machista adotada pelo requerido, quando insiste em impingir desqualificações*

*incomprovadas à mãe, chegando ao ponto de propor, em sede de conciliação na audiência, a presença constante de um "fiscal" para acompanhamento dos atos rotineiros até de higiene pessoal das crianças, insistindo na permanência dos filhos na sua companhia ou o retorno da autora para esta Capital, cuja mudança só foi possível através da Cautelar em apenso.(..).*

*E é assim que, considerando a liberdade da requerente de ir e vir e ainda fixar residência onde melhor lhe convier, vejo por despiciendo ater-me, aqui, aos motivos que a levaram a se decidir por fixar residência na cidade de ....., sob pena de ferir a lógica, bem como desprezar a evolução sócio-política e jurídica e, principalmente, ignorar as regras referentes aos direitos humanos.*

*Vale lembrar.. a convenção de 1979 para a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, foi assinada pelo Brasil, com reservas na parte relativa à família, em 31 de março de 1981, e ratificada pelo Congresso Nacional, com a manutenção das reservas, em 1.º de fevereiro de 1984. Em 1994, tendo em vista o reconhecimento pela Constituição Federal Brasileira de 1988 da igualdade entre homens e mulheres na vida pública e privada, em particular na relação conjugal, o governo brasileiro retirou tais reservas, ratificando plenamente toda a Convenção. No Brasil, esse instrumento internacional tem força de lei interna, conforme dispõe o § 2.º do artigo 5.º, da Constituição Federal vigente.*

*E mais: A Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher foi adotada pela Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos - OEA, em 06 de junho de 1994, e ratificada pelo Brasil, em 27 de novembro de 1995. No Brasil, essa Convenção tem força de lei interna, conforme o já citado § 2.º do artigo 5.º da Constituição Federal vigente.(...) Restando, assim, vencidas todas as questões que me cumpriam equacionar (...) **JULGO PROCEDENTE** o pedido .., **convertendo em Divórcio a Separação Judicial** (...)*

*Em face da Cláusula ..do acordo separatista contrariar preceitos insertos na Constituição Federal e atentar contra a dignidade humana, **tenho-a por inexistente, mantendo os menores ...sob a guarda e responsabilidade materna**, podendo o pai visitá-los sempre que lhe for possível deslocar até a cidade onde .. residem, e tê-los consigo durante os períodos de férias escolares(..) **ACOLHO O PEDIDO REVISIONAL** e fixo a verba alimentar em 20% (vinte por cento) da remuneração líquida do requerido, (...)*

*P.R.I. Cuiabá, 12 de fevereiro de 2.001. Clarice Claudino da Silva. Juíza de Direito.*

## **Fatores e Dificuldades**

As Constituições federal e estaduais, em geral, só têm reconhecido a igualdade no seu sentido jurídico-formal: *igualdade perante a lei*<sup>160</sup>. A igualdade formal consiste em “um princípio de ação, segundo o qual os seres de uma mesma categoria essencial devem ser tratados da mesma forma. A expressão “igualdade perante a lei” tem o sentido de igualdade na lei, é o princípio que tem como destinatários tanto o legislador como os aplicadores da lei <sup>161</sup>.

<sup>160</sup>SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Ob. cit. p. 241.

<sup>161</sup> Ob. cit. p. 216

A Constituição Federal de 1988, não resta dúvida, foi um marco na conquista legal dos direitos das mulheres. Contudo, não foi acompanhada de toda a necessária, efetiva e adequada regulamentação infraconstitucional. Não foram também produzidas todas as devidas adequações na legislação nacional, decorrentes dos compromissos politicamente firmados pelo governo brasileiro nas mais relevantes Conferências Internacionais das Nações Unidas e, tampouco, dos legalmente assumidos por força da ratificação, pelo Brasil, mormente na década de 90, de tratados internacionais de direitos humanos, em especial das mulheres, ressaltando-se a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (*Convenção da Mulher*, ONU, 1979), ratificada pelo Brasil em 1984, e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (*Convenção de Belém do Pará*, OEA, 1994), ratificada pelo Brasil em 1995.

Para que se promova a igualdade material entre homens e mulheres, nos termos previstos nos arts. 15 e 16 da Convenção, ainda há muito a se fazer no plano da elaboração e reforma da *legislação infraconstitucional*, assim como no campo da implementação de *políticas públicas* e das *medidas judiciais*.

A forma pela qual o instituto do casamento é disciplinado e referido em diversos dispositivos de nossa legislação civil e penal – ambas oriundas do início do século XX – fere o princípio da igualdade entre os sexos estabelecido pela Constituição Federal e pelos tratados internacionais de proteção aos direitos humanos das mulheres.

A discriminação de gênero existente no atual Código Civil ocorre, primordialmente, em relação à mulher casada, ao estabelecer uma condição desigual e discriminatória do papel da mulher na vida conjugal e, conseqüentemente, na sociedade.

Inobstante o advento da Constituição Federal de 1988, não haviam sido expressamente revogados os artigos do Código Civil que contrariam o princípio da igualdade, tais como aqueles que versam sobre: o domicílio da mulher casada, a deserção de filha desonesta que viva na casa paterna; a chefia masculina da sociedade conjugal; a preponderância paterna no pátrio-poder e a do marido na administração dos bens do casal, inclusive dos particulares da mulher e, ainda, a anulação do casamento pelo homem se este desconhecia o fato de já ter sido a mulher deflorada anteriormente.

A título exemplificativo, a legislação penal também fere a dignidade da mulher e o princípio da igualdade ao estabelecer, por exemplo, a possibilidade de extinção da punibilidade do réu para os delitos sexuais se este se casa com a vítima, ou ainda, em determinadas circunstâncias, se esta se casa com terceiro. O casamento constitui-se, assim, nesses casos, como forma de reparação ou preservação da honra da mulher que sofreu violência sexual.

Estes são apenas alguns exemplos da discrepância da normativa infraconstitucional, a qual se mantém em desacordo com os princípios de igualdade e equidade entre homens e mulheres. Contradiz tanto a lei maior do país quanto as principais legislações internacionais de proteção aos direitos humanos.

Urge, pois dar continuidade ao saneamento da ordem jurídica brasileira, no sentido de eliminarem-se, dos Códigos Civil e Penal, dispositivos discriminatórios de gênero que atingem de forma cabal os direitos das mulheres.

Com escopo de contextualizar o momento histórico atualmente vivido, este Relatório procurou apresentar detalhadamente um estudo sobre o Código Civil ainda vigente, que nos indica a longa persistência de dispositivos discriminatórios na legislação brasileira, mesmo após o advento da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, um importante marco será a entrada em vigor (em 11 de janeiro de 2003) do *Novo Código Civil* brasileiro, que irá revogar, de forma expressa, a grande maioria dos preceitos discriminatórios em relação às mulheres, em especial aqueles referentes à igualdade entre homens e mulheres no casamento. No que se refere ao âmbito do direito criminal, o *Anteprojeto de Reforma da Parte Especial do Código Penal*, elaborado pelo Poder Executivo, ainda deve ser encaminhado ao Congresso Nacional.

A adoção das mencionadas reformas legislativas e a efetivação dos direitos das mulheres através de políticas públicas globais consistentes, assim como a promoção, de forma permanente e contínua, de programas governamentais de capacitação para agentes públicos, operadores(as) do Direito e todo pessoal encarregado da aplicação da lei no caso concreto, em relação a gênero e direitos humanos, com ênfase para os temas de discriminação e violência contra a mulher, contribuem para a efetiva implementação dos dispositivos da CEDAW no Brasil.

O enfrentamento do desafio de efetivação da Convenção envolve, pois, a real *compreensão e incorporação social e normativa da concepção dos direitos das mulheres como direitos humanos*, a qual implica, necessariamente, *mudanças de valores e práticas culturais*. Envolve, ainda, a real *compreensão e incorporação do novo paradigma de justiça social e equidade na ordem político-jurídica e sócio-econômica interna*, para que no *plano legal, das políticas públicas e da aplicabilidade da lei* possam ser implementados, de forma adequada, os princípios de igualdade e não-discriminação proclamados na presente Convenção.

## BIBLIOGRAFIA

- "Inserção das Mulheres Negras no Mercado de Trabalho da Região Metropolitana de São Paulo. Mulher no Mercado de Trabalho: um olhar sobre as desigualdades raciais". MULHER & TRABALHO 4. São Paulo, Fundação SEADE, junho de 2001.
- "MULHERES NEGRAS: Um retrato da Discriminação Racial no Brasil". Articulação de Mulheres Brasileiras. Brasília, maio de 2001.
- "Nós, Mulheres Negras". Articulação de ONGs de Mulheres Negras Brasileiras. São Paulo, agosto de 2001.
- (PLANFOR) – Relatório gerencial PLANFOR 2000, MTE, Brasília, 2001.
- \_\_\_\_\_. (Coord) *Problemas de Direito Civil – Constitucional*. Rio de Janeiro, Renovar, 2000.
- ABRAMOVAY, Miriam. *Companheiras de Luta ou “Coordenadoras de Panelas”? As relações de gênero nos assentamentos rurais*, UNESCO/MDA/UNICEF/Ministério da Saúde/UNAIDS, Brasília, 2000.
- ABREU, Alice P.; JORGE, Angela F. e SORJ, Bila. Desigualdade de gênero e raça: o informal no Brasil em 1990. Revista Estudos Feministas. Rio de Janeiro: CIEC/UFRJ, nº especial, out. 1994.
- ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- AMB – Articulação de Mulheres Brasileiras. *Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil: Balanço Nacional cinco anos após Pequim*. Brasília: AMB, 2000.
- AMERICAS WATCH – Injustiça Criminal x A violência contra a mulher no Brasil. Human Rights Watch, Estados Unidos, 1991/1992.
- ARAÚJO, Clara. Mulheres e representação política: A experiência das contas no Brasil. Estudos Feministas, Rio de Janeiro, v. 6, p. 71-90, 1998.
- Articulação de Mulheres Brasileiras (2000). *Políticas públicas para as mulheres no Brasil: 5 anos após Beijim*. Brasília, UNIFEM, Fundação FORD.
- Articulação de Mulheres Brasileiras (2001) *Mulheres negras: um retrato da discriminação racial no Brasil*. Articulação de Mulheres Brasileiras, Brasília.
- ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS. *Balanço Nacional: Políticas públicas para as mulheres no Brasil: 5 anos após Pequim*. Brasília. AMB, 2000.
- ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS. *Mulheres Negras: Um retrato da discriminação racial no Brasil*. Brasília. AMB, 2001.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO – ANPED (1999). *Catálogo de teses, dissertações e artigos de periódicos*. São Paulo, ANPED/Ação Educativa (3ª edição – CD Rom).
- AUAD, Daniela (1999). *Formação de professores: um estudo dos Cadernos de Pesquisa a partir do referencial de gênero*. Dissertação de Mestrado. FEUSP.
- AUAD, Daniela. Gênero e Educação. In: SOF(org) *Cadernos Sempre Viva*, 1999, p.25-39.
- AVELAR, Lúcia. "Mulheres na Elite Política Brasileira" (2a. Edição). O livro se encontra em fase de produção editorial pela Fundação Konrad Adenauer e FEU - Fundação Editora da Unesp (Universidade Estadual Paulista).
- BAL, Stephen J. & GEWIRTZ, Sharon. (1997) Girls in the education market: choice, competition and diversity. *Gender and Education*, vol. 8, nº. 2, p. 207-222.
- Banco Mundial (2000). *Ensino secundário: relatório*. www.bm.org, fev. 2001.

BARBOSA, Regina Maria. PARKER, Richard. *Sexualidade pelo Avesso – Direitos, Identidade e Poder*. Rio de Janeiro: IMS/UERJ / São Paulo: Ed. 34, 1999.

BARSTED, Leila Linhares. As Conferências das Nações Unidas influenciando a mudança legislativa e as decisões do Poder Judiciário. In: *Seminário Direitos Humanos: Rumo a uma Jurisprudência da Igualdade*. Belo Horizonte, de 14 a 17 de maio de 1998.

BARSTED, Leila Linhares. *Em busca do tempo perdido: mulheres e políticas públicas no Brasil 1983-1993*. Brasília, UNIFEM/Ministério das Relações Exteriores, 1994.

BARSTED, Leila Linhares. Sexualidade e reprodução: Estado e Sociedade. In: BILAC, Elisabete Dória e ROCHA, Maria Isabel Baltar da (orgs). *Saúde Reprodutiva na América Latina e no Caribe: temas e problemas*. Campinas: PROLAP, ABEP, NEPO/UNICAMP/São Paulo: Editora 34, 1998.

BARSTED, Leila Linhares. Gênero e Legislação Rural no Brasil: A Situação Legal das Mulheres Face à Reforma Agrária. Relatório Final. INCRA/FAO, Brasília, Janeiro de 2001.

BARROSO, Carmen L. de M. e MELLO, Guiomar N. O acesso da mulher ao ensino superior brasileiro. Cadernos de Pesquisa. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 15, dez. 1975.

BAUDELLOT, Christian & ESTABLET, Roger (1992). *Allez les filles*. Paris, Seuil, 1992.

BEISIEGEL, Celso R. (s/d) Uma cultura para a democracia. São Paulo, FEUSP, (mimeo).

BERNARDI, Iara. *Vereadora 2000 agora são outros 5000! Subsídios para mulheres candidatas a vereadora*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2000.

BERQUÓ, Elza. CUNHA, Estela Maria G. P. (orgs.) *Morbimortalidade feminina no Brasil (1979-1995)*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2000.

Boletim DIEESE "Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho". Nov/Dez, 1999.

BONINO, Maria (1999). Monitorando o cumprimento dos acordos de cúpula nas áreas de educação e gênero. In: *Balanco do observatório da cidadania*. Rio de Janeiro, IBASE, p. 86-89.

BOUCHARD, Pierrette (1994). O êxito escolar das meninas em Quebec: o surgimento de uma nova ideologia de sexo ou o discurso da usurpação. *Estudos Feministas* (nº especial), 2º sem., p. 368-83.

BRASIL Governo Brasileiro (2000). *Relatório Nacional. Pequim 5*. Nova York, junho 2000.

BRASIL. Presidência da República. *Programa Nacional de Direitos Humanos*. Brasília, Presidência da República, Ministério da Justiça, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1999.

BRASIL. MEC. Parâmetros Curriculares Nacionais: terceiro e quarto ciclos do ensino fundamental. Brasília, MEC/SEF, 1998.

BRASIL. MEC/INEP 2000a. Censo do Ensino Profissional.

BRASIL. MEC/INEP 2000b *EFA 2000 Educação para todos: avaliação do ano 2000, informe nacional*. Brasília, INEP.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Educação Infantil no Brasil: situação atual*. Brasília : MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1999). *Memória: gestão 95/99*. Brasília, CNDM; UNIFEM.

BRUSCHINI, Cristina & AMADO, Tina (1988). Estudos sobre mulher e educação: algumas questões sobre o magistério. *Cadernos de Pesquisa*, nº 64, p. 4-13, fev.

BRUSCHINI, Cristina & LOMBARDI, Maria R. 2001. Banco de dados sobre o trabalho das mulheres. ([www.fcc.org.br](http://www.fcc.org.br)).

BRUSCHINI, Cristina, e SORJ Bila. *Novos olhares: Mulheres e Relações de Gênero no Brasil*. Marco Zero, São Paulo, 1994.

BRUSCHINI, Cristina. Desigualdades de gênero no mercado de trabalho brasileiro: o trabalho da mulher nos anos oitenta. In: FERNANDES, R. (org.) O trabalho no Brasil no limiar do século XXI. São Paulo : LTr., 1995b.

BRUSCHINI, Cristina. O trabalho da mulher brasileira nas décadas recentes. *Revista Estudos Feministas*. Rio de Janeiro : CIEC/UFRJ, nº especial, out. 1994.

BRUSCHINI, Cristina. Sexualização das ocupações: o caso brasileiro. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo : Fundação Carlos Chagas, n. 28, mar. 1979.

BRUSCHINI, Cristina. Tendências da força de trabalho feminina brasileira nos anos setenta e oitenta: algumas comparações regionais. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1989. (Textos FCC, 1)

BRUSCHINI, Cristina. Trabalho doméstico, um trabalho invisível. In: Informativo Mensal sobre a mulher paulista: mulheres em dados. São Paulo: SEADE, n. 8, out. 1997.

BRUSCHINI, Cristina. Trabalho das Mulheres no Brasil: continuidades e mudanças no período 1985/1995 São Paulo: Fundação Carlos Chagas / DPE, 1998 - Textos FCC

BRUSCHINI, Cristina, LOMBARDI, Maria R. BRASIL: La Calidad del Empleo de las Mujeres. Continuidades y Cambios in VALENZUELA, Maria Elena REINECKE, Gerhard. ¿Más y mejores empleos para las mujeres? La experiencia de los Países del Mercosur y Chile. Chile. OIT, 2000

BRUSCHINI, Cristina; LOMBARDI, Maria Rosa. A bipolaridade do trabalho feminino no Brasil contemporâneo. *Cadernos de Pesquisa*, quadrimestral, junho de 2000, n. 110. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Editora Autores Associados.

BRUSCHINI, Cristina; LOMBARDI, Maria Rosa. Mulheres e Homens no Mercado de Trabalho Brasileiro: um retrato dos anos noventa. In: *Les nouvelles frontières de l'inégalité. Hommes et femmes sur le marché du travail*, organizado por Margaret Maruani (MAGE/La découverte), no prelo.

BUGLIONE, Samantha. *A igualdade substantiva entre os sexos no novo código civil: um olhar sobre a diferença*. Monografia para a cadeira: Direito Civil e Sociedade. Professor Dr. Eugenio Facchini Neto. Mestrado PUCRS, 2001.

CADERNOS CEPIA - *O judiciário e a violência contra a mulher: a ordem legal e a (des) ordem familiar*. Cepia, Rio de Janeiro, 1995.

CADERNOS CEPIA - *Violência contra a mulher e cidadania: uma avaliação das políticas públicas*. Cepia, Rio de Janeiro, 1994.

CÂMARA DOS DEPUTADOS – *Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Questão da Violência Contra a Mulher – Relatório Final*. Ano XLVIII – Suplemento ao DCN Nº 202, 14 de dezembro de 1993, Brasília-DF.

CÂMARA DOS DEPUTADOS – *Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Apurar Responsabilidades pela Exploração e Prostituição Infanto-Juvenil – Relatório Final*. Ano XLIX – Suplemento ao DCN Nº 155, 21 de outubro de 1994, Brasília-DF.

CAPPELLIN, Paola. “Silenciosas e Combativas: as Contribuições das Mulheres na Estrutura Sindical do Nordeste – 1976/1986”, in COSTA, Albertina de Oliveira e

BRUSCHINI, Crisitina (org) *Rebeldia e Submissão: Estudos sobre a condição Feminina*, Fundação Carlos chagas/Editora Vértice, São Paulo, 1989.

CARNEIRO, Maria José. *Memória, Esquecimento e Etnicidade na Transmissão do Patrimônio Familiar*. Mimeo. ANPOCS, 1996.

CARVALHO, Marília P. (2000). Gênero e política educacional em tempos de incerteza. In HYPOLITO, Alvaro M. & GARDIN, Luiz A. (orgs.). *Educação em tempos de incertezas*. Belo Horizonte, Autêntica, p. 137-162.

CARVALHO, Marília P. de & DI PIERRO, Maria C. (2000) A escola brasileira e as desigualdades de Gênero. Cadernos do Observatório, *O Observatório Educação*, nº 2, outubro, p. 97-99.

CENDHEC SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITO – *Um Caminho para a Proteção Integral*. Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social, Recife, 1999.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. *Discriminação positiva – ações afirmativas: em busca da igualdade*. São Paulo, CFEMEAS/ELAS, 1996.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. *Guia dos Direitos da Mulher*. Rio de Janeiro: Record: Rosa dos Tempos, 1966.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – *Programa de Acción Regional para Las Mujeres de America Latina e Caribe – 1995-2001*, Santiago, Chile, 1994

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER. Estratégias da igualdade: Plataforma de ação para implementar os compromissos assumidos pelo Brasil na quarta conferência mundial da mulher. Brasília: CNDM, 1997.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS DA MULHER. *Relatório de atividades: gestão deputada Ruth Escobar*. Brasília, CNDM/MJ, mimeo, 1986.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS DA MULHER. *CNDM ano dois*. Brasília, CNDM/MJ, mimeo., 1987.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS DA MULHER. *Relatório anual de atividades*. Brasília, CNDM/MJ, mimeo., 1988.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS DA MULHER. *Comissão Trabalho e Mulher: principais atividades desenvolvidas no período de 1985 à 1986*. Brasília, CNDM/MJ, mimeo., 1989.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS DA MULHER. *Relatório de atividades do CNDM, exercício de 1994 a 2000*. Brasília, CNDM/MJ, mimeo, 2000.

DORA, Dourado Denise. No fio da navalha. In: *Direitos Humanos, Ética e Direitos Reprodutivos*. Porto Alegre. Ed Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, 1998.

DOSSIÊ Ações afirmativas. Estudos Feministas. Rio de Janeiro, v. 4, p. 124-224, 1996.

DURU-BELLAT, Marie (1990). *L'école des filles*. Paris, L'Harmattan.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal*. Brasília, ENAP, 1998.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *A mulher como gerente no Setor Público*. Brasília, ENAP, 2001.

FALEIROS, Eva T. Silveira e COSTA, Ozanira – Políticas Públicas e Estratégias contra a Exploração Sexual-Comercial e o Abuso Sexual Intra-familiar de Crianças e Adolescentes, Ministério da Justiça, Brasília, 1998.

FAO – *Principais Indicadores* sócio-Econômicos dos Assentamentos de Reforma Agrária, Brasília, 1992.

FARAH, Marta. (1999). Gênero e políticas públicas na esfera local de Governo. In: ORGANIZAÇÕES & SOCIEDADE nº 14. Salvador, EAUFBA.

FERNANDES, Emília. (1996) Relatório elaborados pelas senadoras para a Conferência de Pequim – repercussão do evento. Brasília, mimeo.

FERNANDEZ ENGUITA, Mariano (1996). Os desiguais resultados das políticas igualitárias: classe, gênero e etnia na educação. *Revista Brasileira de Educação*, nº 3, set./dez, p. 5-17.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - FIBGE. Síntese dos Indicadores Sociais – 1999. Rio de Janeiro, FIBGE, 2000.

GOLLOP T. *O descompasso entre o avanço da ciência e a lei*. Revista USP 1995

GONZÁLEZ, Rosa M. J. (2000). Políticas públicas em materia de gênero y educación: analisis del caso mexicano. In: Jiménez, Rosa M. G. (org.). *Construyendo la diversidad*. Mexico, DF, SEP/Universidad Pedagógica Nacional, p. 49-78.

HENRIQUES, Ricardo. "Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das Condições de Vida na Década de 90". Texto para Discussão 807. Rio de Janeiro, IPEA, 2001.

HERMANN, Jacqueline e BARSTED, Leila Linhares. *O Judiciário e a Violência contra a Mulher. A Ordem legal e a (des) Ordem Familiar*, CEPIA, Rio de Janeiro, 1995.

HYDE, Karin A. L. & MISKE, Shirley (2000). *Thematic Study: girl's education* (draft). S/1, International Consultative Forum on Education for All/UNICEF.

IBASE, Observatório da Cidadania, Rio de Janeiro, 2000.

IBGE, PNAD/IBGE, 1998, 1999.

II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – *Anais da II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília, MJ/CESPE/UnB, 1997.

INCRA. *Mudanças Legais que melhoraram e apressaram as Ações da Reforma Agrária*, Brasília, 1998.

INCRA/CRUB/UnB. *I Censo da Reforma Agrária do Brasil*, Ministério Extraordinário de Política Fundiária, Brasília, 1998.

INCRA/FAO . *Principais Fatores que Afetam o Desenvolvimento dos Assentamentos De Reforma Agrária no Brasil.*, Brasília, 1999.

Indicadores propostos segundo acordos da V Conferência Internacional de Educação de Adultos (Hamburgo). S/1, setembro, mimeo (créditos de levantamento no Brasil: Rede Mulher de Educação e Ação Educativa).

INEP (1999<sup>a</sup>). *INEP Notícias*. 08/03/99 [www.inep.gov.br/noticias/news](http://www.inep.gov.br/noticias/news) Acionado 28/02/99.

INEP (1999b) I Seminário Nacional sobre Educação para Todos: *EFA 2000*. Brasília, INEP.

INEP (2000). *Provão. Exame Nacional de Cursos*. Relatório Síntese. Brasília, INEP, 2000. Notícias INEP.

- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (1996) Cartilha para mulheres candidatas a vereadoras. Rio de Janeiro, IPEA/DIPES.
- IZQUIERDO, Maria Jesus (1994) Uso y abuso del concepto de género. In: VILANOVA, Mercedes (org) *Pensar las diferencias*. Barcelona, Universidad de Barcelona.
- IZQUIERDO, Maria Jesus (1998). *El malestar en la desigualdad*. Madrid, Ediciones Cátedra – Feminismos.
- LAVINAS, Lena. “Produtoras rurais: A Novidade dos Anos 90”, In *Reforma Agrária*, UNSP/Campinas, 1991.
- LEAL, M<sup>a</sup> Lúcia e CÉSAR, Maria Auxiliadora (orgs.) – Indicadores de Violência Intra-familiar e Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (Relatório Final), MJ, Brasília, 1998
- LEAL, M<sup>a</sup> Lúcia, *Exploração sexual Comercial de Meninos, Meninas e Adolescentes na América Latina e Caribe* (Relatório Final – Brasil), CECRIA, Brasília, 1999.
- LIBARDONI, Marlene. (1996) *Avaliação dos processos de negociação, diálogo e colaboração entre Governo e ONGs nos processos de Pequim e Pós-Pequim na América latina e Caribe*. Brasília, mimeo
- MADEIRA, Felícia R. (org.) (1996) *Quem mandou nascer mulher?* Rio de Janeiro, Rosa dos Tempos/UNICEF.
- MANN, Chris. (1998) The impact of working – class mothers on the educational success of their adolescent daughter as a time of social change. *British Journal of Sociology of Education*, vol. 19, n° 2.
- MANN, Jonathan. Saúde Pública e Direitos Humanos. In: *Revista da Saúde Coletiva*. Vol. 6, número 1 e 2, 1996.
- MEEKIN, R. W. (1998) Estatísticas Educativas en América Latina y el Caribe. In OREALC/UNESCO (org.) *Indicadores educativos comparados en el Mercosur*. Santiago, UNESCO/PREAL/MINEDUC/Chile, 1998, p. 13-20.
- Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise. Edição Especial: "Conferência Nacional Contra o Racismo". Ano 5 –Junho 2000. IPEA-MTb.
- MELO, Mônica de “O princípio da igualdade à luz das ações afirmativas: o enfoque da discriminação positiva” In Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais e Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, ano 6, n.25, outubro-dezembro de 1998, p.79-101
- MELO, Mônica de “A proteção dos direitos sexuais e reprodutivos através da ação civil pública”, mimeo, 2.001.
- MELO, Mônica de “Assédio sexual: um caso de inconstitucionalidade por omissão”. In Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 36, n. 143, julho/setembro de 1999
- MIGUEL, Sônia Malheiros. A política de cotas por sexo: Um estudo das primeiras experiências no Legislativo brasileiro. Brasília: CFEMEA, 2000.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO. (1998) Portaria n° 2.870. Brasília, [www.servidor.gov.br/legislação](http://www.servidor.gov.br/legislação)
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – *Programa Nacional de Direitos Humanos*. MJ, Brasília, 1996.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL - *Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – Diretrizes Gerais Programa Sentinela*, (Mimeo), Brasília, 2000.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. (2001). Portaria nº 120. Brasília, MDA, [www.mda.gov.br/mulher](http://www.mda.gov.br/mulher).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. (2001). Portaria nº 121. Brasília, MDA, [www.mda.gov.br/mulher](http://www.mda.gov.br/mulher).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. (2001). Portaria nº 201. Brasília, MDA, [www.mda.gov.br/mulher](http://www.mda.gov.br/mulher).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. (2001). Portaria nº 202. Brasília, MDA, [www.mda.gov.br/mulher](http://www.mda.gov.br/mulher).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. (2001). Portaria nº 33. Brasília, MDA, [www.mda.gov.br/mulher](http://www.mda.gov.br/mulher).

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. (2001) Boletim estatístico de pessoal, nº 62, junho de 2001. Brasília, MP.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. (2001) Boletim estatístico de pessoal, nº 61, maio de 2001. Brasília, MP.

Pesquisa Sobre Padrões de Vida. 1996-1997. Rio de Janeiro, IBGE, 1998.

PIMENTEL, Silvia Pimentel, *Evolução dos Direitos da Mulher: norma, fato, valor*, São Paulo: ed. Revista dos tribunais, 1978.

PIMENTEL, Silvia, DI GIORGI, Beatriz e PIOVESAN, Flavia. *A figura Personagem Mulher nos Processos de Família*. Sérgio Fabris Ed., São Paulo, 1993.

PIMENTEL, Silvia Pimentel, SCHRITZMEYER, Ana Lucia P. e PANDJIARJIAN, Valéria “Estupro: Crime ou Cortesia? Abordagem sociojurídica de gênero”, Sérgio Fabris Ed, São Paulo, 1998.

PIOVESAN, Flávia *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 4a edição. São Paulo, Limonad: 2000.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo, Limonad: 1998.

PIOVESAN, Flávia; PIROTTA, Wilson Ricardo Buquetti. Os direitos reprodutivos e o poder judiciário. In: *Seminário Saúde Reprodutiva na esfera pública e política na América Latina*, Campinas, 28 e 29 de julho de 1999.

PNUD/IPEA – *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil*, Brasília, 1996

População Indígena no Brasil. Araujo, T.C; Beiriz, V. M.B; Florido, A. C. S. e Pereira, N. O.M. Rio de Janeiro, IBGE, agosto 2001.

População Jovem no Brasil. Estudos & Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica 3. Rio de Janeiro, IBGE, 1999.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (1996) Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília, Presidência da República/Ministério da Justiça.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA- SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL/ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília: MJ, 1996.

PUPPIM, Andréa B. Mulheres em cargos de comando. In: BRUSCHINI, Cristina; SORJ, Bila. (orgs.) *Novos olhares: mulheres e relações de gênero no Brasil*. São Paulo : Marco Zero : Fundação Carlos Chagas, 1994.

RAWLS, John. *Sobre las libertades*. Ediciones Paidós. I.C.E. Universidade Autònoma de Barcelona: Barcelona, 1996.

- REA, Marina. Maternidade: ganhos e perdas na nova Convenção da OIT. Boletim do Insitutto de Saúde, n. 24, agosto 2000.
- REALI, Aline M. de M. R. (2001) Indicadores educacionais, professores e a construção do sucesso escolar. *Ensaio: avaliação de políticas públicas em educação*, v. 9, nº 30, p. 79-107, jan./mar.
- REED, Lynn R. (1999) Troubling boys and disturbing discourse on masculinity and schooling. *Gender and Education*, vol. 11, nº, p. 93-110.
- REPEM (1997). *La educación en movimiento*. La Paz, REPEM.
- REUNIÃO ESPECIALIZADA DE MULHERES DO MERCOSUL (REM). (2001) Material de síntesis baseado em el acta de la V reunión de mujeres Del mercosul .Paraguay, mimeo.
- ROCHA, Maria Isabel Baltar da (orgs). *Saúde Reprodutiva na América Latina e no Caribe: temas e problemas*. Campinas: PROLAP, ABEP, NEPO/UNICAMP/São Paulo: Editora 34, 1998
- ROMANY, Celina. Ed. "Race, Ethnicity, Gender and Humans Rights in the Americas: A New Paradigm for Activism". Washington D.C., American University, 2001.
- ROSEMBERG, Fúlvia & FREITAS, Rosângela R. (2001) Will greater participation of Brazilian children in education reduce their participation in the labor force? *International Journal of Education Policy, Research and Practice*, AUTUMN (prelo).
- ROSEMBERG, Fúlvia & PINTO, Regina P. (1985). *A educação da mulher*. São Paulo, CECF, Nobel.
- ROSEMBERG, Fúlvia (1975). A Escola e as diferenças sexuais. *Cadernos de Pesquisa*, nº15, dez., p. 78-85.
- ROSEMBERG, Fúlvia (1985). *Literatura infantil e ideologia*. São Paulo, Global.
- ROSEMBERG, Fúlvia (1987). Instrução, rendimento, discriminação racial e de gênero. *Revista de Estudos Pedagógicos*, v.68, nº 159, maio/ago, p. 324-55.
- ROSEMBERG, Fúlvia (1989). Segundo grau no Brasil: cobertura, clientela e recursos. *Cadernos de Pesquisa*, nº 68, fev., p. 39-54.
- ROSEMBERG, Fúlvia (1993). Subordinação de gênero e alfabetização no Brasil. *Idéias*, nº 19, p. 125-48.
- ROSEMBERG, Fúlvia (1997). Teorias de gênero e subordinação de idade: um ensaio. *Pro-Posições*, v. 7, nº 3, p. 17-23.
- ROSEMBERG, Fúlvia (1999). Expansão da educação infantil e processos de exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, nº 107, jul., p. 7-41
- ROSEMBERG, Fúlvia (2001). Educação formal, mulher e relações de gênero: um balanço preliminar da década de 1990 (prelo).
- ROSEMBERG, Fúlvia. *Educação e Gênero no Brasil nos anos 80* (versão preliminar). Porto Alegre, mimeo, 1994.
- ROSEMBERG, Fúlvia. (1994) Educação e gênero no Brasil. In: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (org.). *Mulher e educação*. São Paulo, EDUC, p.7-18 (Projeto História, 11).
- ROSEMBERG, Fúlvia; PINTO, Regina P. e NEGRÃO, Esmeralda V. A educação da mulher no Brasil. São Paulo: Global Ed., 1982. (Teses; 8)
- ROSEMBERG, Fúlvia; PINTO, Regina P., NEGRÃO, Esmeralda V. (1982). *A educação da mulher*. São Paulo, GLOBAL.
- ROSEMBERG, Fúlvia; PIZA, Edith P. & MONTENEGRO, Thereza (1990). *Mulher e educação formal no Brasil: estado da arte e bibliografia*. Brasília, INEP/REDUC.

- SAMPAIO, Helena; LIMOGI, Fernando & TORRES, Haroldo (2000). *Equidade e heterogeneidade no ensino superior brasileiro*. Brasília, INEP.
- SARLET, Ingo. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SARTI, Cynthia Andersen (1998). Feminismo no Brasil: uma trajetória particular. *Cadernos de Pesquisa*, nº 64, fev, p. 38-47.
- SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. In: *Educação e Realidade*. Porto Alegre, jul/dez. 1990.
- SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. In: *Educação e Realidade*. Porto Alegre, jul/dez. 1990.
- SEGNINI, Liliana R. P. *Mulheres no trabalho bancário*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1998.
- SILVA, Carmen Duarte et al (1999). Meninas bem comportadas, boas alunas; meninos inteligentes, indisciplinados. *Cadernos de Pesquisa*, nº 107, julho, p. 207-226.
- SILVA, Gilda Olinto do Valle (1993). *Reprodução de classe e produção de gênero através da cultura*. Rio de Janeiro, Tese de doutorado.
- SILVA, Kelly. *Pesquisa nacional sobre as condições de funcionamento das delegacias especializadas no atendimento às mulheres*. Brasília, www.mj.gov.br/sedh/cndm.
- Síntese de Indicadores Sociais 2000. Estudos & Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica 5. Rio de Janeiro, IBGE, 2001.
- SIROTA, Régine (2001). Emergência de uma sociologia da infância: evolução do objeto e do olhar. *Cadernos de Pesquisa*, nº 12, março.
- Sites na Internet:
- SOARES, Laura T. T. (2001) *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis, Editora Vozes/CLACSO.
- SOARES, Sergei. (2000) *O perfil da discriminação no mercado de trabalho: Homens negros, mulheres brancas e mulheres negras*. Brasília, IPEA.
- SOCIEDADE CIVIL BEM-ESTAR FAMILIAR NO BRASIL - BEMFAM. Pesquisa nacional sobre demografia e saúde, 1996. Rio de Janeiro: UNFPA/UNICEF/ BEMFAM, 1997.
- SPONCHIADO, Justina Ines (1997). *Docência e relações de gênero: estudo da produção acadêmica no período de 1981 a 1995*. Dissertação de Mestrado. PUC-SP.
- STROMQUIST, Nelly (1997). Access, content and vision in gender issues in education in Latin America. Guadalajara, LASA XX, mimeo.
- STROMQUIST, Nelly P. (1996). Gender, equity and emancipatory education in Latin America. In Stromquist, Nelly P. (org). *Gender dimensions in education in Latin America*. Washington, Interamer 53, OAS, p. 9-24.
- SUAREZ, Mireya e LIBARDONI, Marlene. *Mulheres e Desenvolvimento Agrícola no Brasil: Uma Perspectiva de Gênero*, IICA, Brasília, 1992.
- TEPEDINO, Gustavo. (Coord) *Problemas de Direito Civil – Constitucional*. Rio de Janeiro, Renovar, 2000.
- TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- THEMIS – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero – *Representação Ministério Público Federal*, Aborto permitido em lei, 1997.
- THEMIS – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero. Petição a Corte Interamericana de

Diretos Humanos contra decisão do STF sobre a proibição de licença maternidade de mães adotivas, 2000

THEMIS – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero. *Pesquisa Jurisprudencial: A igualdade nos Tribunais*, 2000/2001.

THEMIS – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero. *Representação Ministério Público. Músicas discriminatórias – violação da dignidade*, 2001.

THEMIS – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero. *Reprodução e Sexualidade: Uma questão de Justiça*. BUGLIONE, Samantha (pesquisadora), 1999/2000.

THOMPSON, John B. (1995). *Ideologia e Cultura de Massas*. Petrópolis, Vozes.

UNICEF (1991). *The girl child: an investment in the future*. New York, UNICEF, (edição revista).

[www.camara.gov.br/ritacamata](http://www.camara.gov.br/ritacamata)

[www.casarenascer.org.br](http://www.casarenascer.org.br)

[www.cecria.org.br](http://www.cecria.org.br)

[www.cfemea.org.br](http://www.cfemea.org.br)

[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

[www.mda.gov.br/mulher](http://www.mda.gov.br/mulher)

[www.mj.gov.br/sedh.cndm](http://www.mj.gov.br/sedh.cndm)

[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

[www.redegoverno.gov.br/mulhergoverno](http://www.redegoverno.gov.br/mulhergoverno)

[www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

YANNOULAS, Silvia C. Notas para a integração do enfoque de gênero na educação profissional. In: Vogel, Arno (org.). *Trabalhando com a diversidade no PLANFOR: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF.: FLCASO do Brasil, 2001.

## **COORDENAÇÃO GERAL E REVISÃO**

Ministério das Relações Exteriores

## **EQUIPE RESPONSÁVEL**

## **CONSÓRCIO DE ORGANIZAÇÕES E PESSOAS**

ADVOCACI; AGENDE; CEPIA; CFÊMEA; CLADEM; GELEDES; NEV; THEMIS

## **COORDENAÇÃO**

*Flavia Piovesan* – CLADEM

*Silvia Pimentel* – CLADEM/IPÊ

## **REALIZAÇÃO – CONSÓRCIO DE ORGANIZAÇÕES E PESSOAS**

ADVOCACI - Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos

*Beatriz Galli*

*Miriam Ventura da Silva*

AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento

*Andréa Mesquita de Menezes*

*Marlene Libardoni*

*Mireya Suarez*

CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação, Ação

*Leila Linhares Barsted*

CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria

*Almira Correia de Caldas Rodrigues*

*Fabiana Zamora*

*Sônia Malheiros Miguel*

CLADEM – Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher

*Flavia Piovesan*

*Letícia Massula*

*Sílvia Pimentel (CLADEM/IPÊ - Instituto para Promoção da Equidade)*

*Valéria Pandjarian (CLADEM/IPÊ - Instituto para Promoção da Equidade)*

GELEDÉS – Instituto da Mulher Negra

*Lucila Bandeira Beato*

NEV – Núcleo de Estudos da Violência da USP

*Wânia Izumino*

THEMIS - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero

*Samantha Buglione*

*Virginia Feix*

*Cristina Bruschini* - Fundação Carlos Chagas

*Fúlvia Rosemberg* - Fundação Carlos Chagas

*Sandra G. Unbehaum* - Fundação Carlos Chagas

*Maria das Neves Araújo* - Ministério da Justiça

*Mônica de Melo* – Oficina dos Direitos da Mulher – PUC/SP

### **COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO**

*Carla Bertucci Barbieri* - CLADEM

*Flavia Piovesan* - CLADEM

*Sílvia Pimentel* – CLADEM/IPÊ

*Valéria Pandjarian* – CLADEM/IPÊ

*Virginia Feix*- THEMIS

## **ASSISTENTES DE PESQUISA**

*Alessandra Passos Gotti*

*Carla Bertucci Barbieri*

*Carolina de Mattos Ricardo*

*Daniela Ikawa*

*José Guilherme Carneiro Queiroz*

## **COLABORAÇÃO DE PESSOAS**

*Ana Alice Alcantara Costa*

*Ana Araujo*

*Ângelo Motti*

*Alice Mendes*

*Camila Moreno*

*Carmelina dos Santos Rosa*

*Ceres Prates*

*Denise Dourado Dora*

*Denise Hirao*

*Elcylene Leocádio*

*Francisco Facó*

*Grasiela Gerutti*

*Leilá Leonardos*

*Lúcia Avelar*

*Maria das Graças Ribeiro Cabral*

*Paula Coelho*

*Pedro Garcia*

*Raimundo Sérgio Barros Leitão*

*Roberto da Rocha Leão*

*Solange Bentes Jurema*

*Soleny Hamú*

*Sônia Wolf*

*Stefânia Serzanink*

*Sueli Galhardo*

*Thereza Maria Machado Quintella*

*Vera Soares*

## **COLABORAÇÃO DE INSTITUIÇÕES**

*Câmara dos Deputados - Centro de Estudos Legislativos – Seção de Documentação Parlamentar*

*Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM*

*Departamento da Criança e do Adolescente – DCA*

*Escola Nacional de Administração Pública - ENAP*

*Fundação Alexandre de Gusmão*

*Fundação Ford*

*Instituto de Estudos Sócio-Econômicos – INESC*

*Instituto de Pesquisa Econômica aplicada - IPEA*

*Ministério do Desenvolvimento Agrário – Programa de Ações Afirmativas*  
*Ministério da Integração Nacional - PRONAGER – Programa Nacional de Geração de*  
*Emprego e Renda em Áreas de Pobreza*  
*Ministério da Justiça*  
*Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*  
*Ministério da Previdência e Assistência Social - Programa Sentinela*  
*Ministério das Relações Exteriores - Divisão de Assistência Consular*  
*- Divisão de Temas Sociais*  
*Ministério da Saúde - Área Técnica de Saúde da Mulher*  
*Ministério do Trabalho e do Emprego*  
*Secretaria de Estado dos Direitos Humanos*