

# O PROGRESSO DAS MULHERES NO BRASIL

2003–2010



Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação



Entidade das Nações Unidas para a Igualdade  
de Gênero e o Empoderamento das Mulheres



## **O PROGRESSO DAS MULHERES NO BRASIL 2003–2010**





# O PROGRESSO DAS MULHERES NO BRASIL 2003–2010



Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação



Rio de Janeiro, outubro de 2011

© Copyright 2011 Cepia

Cepia – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação  
Rua do Russel 694/2º andar Glória  
22210-010 Rio de Janeiro RJ Brasil  
Tel/fax (55-21) 2558-6115 / 2205-2136  
www.cepia.org.br

#### ONU MULHERES

Diretora do Programa Regional para o Brasil e o Cone Sul/ONU Mulheres  
REBECCA REICHMANN TAVARES

Gerente da Área de Programa para o Brasil e o Cone Sul/ONU Mulheres  
JÚNIA PUGLIA

#### CEPIA – CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO

Coordenação editorial e organização do Projeto  
JACQUELINE PITANGUY E LEILA LINHARES BARSTED

Edição  
ANDREA ROMANI E MARIANA BARSTED

Revisão de texto  
JACQUELINE HERMMAN

Projeto gráfico e editoração  
ARETÉ PROGRAMAÇÃO VISUAL

Foto da capa  
NAIR BENEDICTO – N-Imagens

As opiniões e análises que integram a presente obra são de responsabilidade das autoras e não refletem necessariamente as opiniões da ONU Mulheres e da Cepia.

---

P964

O Progresso das Mulheres no Brasil 2003–2010 / Organização: Leila Linhares Barsted, Jacqueline Pitanguy – Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres, 2011.

436p.

ISBN 978-85-88222-14-4

Mulheres – Brasil. 2. Direitos da Mulher - Brasil. 3. Advocacy feminista. 3. Participação Política. 4. Saúde da Mulher. 5. Violência contra a Mulher. I. Barsted, Leila Linhares. II. Pitanguy, Jacqueline. III. CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação. IV – ONU Mulheres.

CDU 396

---

Ficha catalográfica – Sandra Infurna – CRB7 4607

---

## Sumário

Igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres <i>Rebecca Reichmann Tavares</i>	7
Um instrumento de conhecimento e de atuação política <i>Jacqueline Pitanguy e Leila Linhares Barsted</i>	15
ADVOCACY E DIREITOS HUMANOS <i>Jacqueline Pitanguy</i>	20
DIREITOS HUMANOS, CIVIS E POLÍTICOS: A CONQUISTA DA CIDADANIA FEMININA <i>Flávia Piovesan</i>	58
AS MULHERES E O PODER POLÍTICO – DESAFIOS PARA A DEMOCRACIA NAS PRÓXIMAS DÉCADAS <i>Clara Araújo</i>	90
Mulheres e poder uma relação delicada? <i>Nilcea Freire</i>	137
TRABALHO, RENDA E POLÍTICAS SOCIAIS: AVANÇOS E DESAFIOS <i>Cristina Bruschini, Maria Rosa Lombardi, Cristiano Miglioranza Mercado e Arlene Ricoldi</i>	142
Trabalhadoras domésticas: eterna ocupação feminina. Até quando? <i>Hildete Pereira de Melo e Alberto Di Sabbato</i>	179
O PROGRESSO DAS MULHERES RURAIS <i>Rosângela Pezza Cintrão e Emma Siliprandi</i>	186
Mulheres rurais e políticas sociais: uma experiência em Pernambuco <i>Cristina Buarque</i>	231

---

A CIDADE E A MULHER: DESAFIOS COTIDIANOS E DIREITOS SOCIAIS	236
<i>Ana Izabel de Carvalho Pelegrino</i>	
Violência, mulheres e UPPs – o que está mudando nas favelas cariocas, quais são os desafios?	261
<i>Silvia Ramos</i>	
DIVERSIDADE, RELAÇÕES RACIAIS E ÉTNICAS E DE GÊNERO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	268
<i>Rosana Heringer e Joselina da Silva</i>	
Representações políticas contemporâneas das mulheres indígenas	299
<i>Ângela Sacchi</i>	
SAÚDE FEMININA E O PLENO EXERCÍCIO DA SEXUALIDADE E DOS DIREITOS REPRODUTIVOS	304
<i>Miriam Ventura</i>	
O conceito de gênero: teorias, legitimação e usos	339
<i>Sonia Corrêa</i>	
O PROGRESSO DAS MULHERES NO ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA	346
<i>Leila Linhares Barsted</i>	
Violências contra as meninas adolescentes e jovens	383
<i>Aparecida Fonseca Moraes</i>	
EDUCAÇÃO FORMAL, MULHERES E GÊNERO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	390
<i>Fúlvia Rosemberg e Nina Madsen</i>	

---

## Igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres

Rebecca Reichmann Tavares

7

Em 2006, o Unifem, precursor da atual Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres), e a Fundação Ford apoiaram a publicação de “O Progresso das Mulheres no Brasil”, produzido pela Cepia – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação, uma organização feminista de ponta, do Rio de Janeiro. Aquele relatório tornou-se uma referência clássica para a análise de gênero no Brasil, reunindo o melhor do pensamento de estudiosas, militantes e analistas políticas feministas sobre a década anterior. Agora, a ONU Mulheres e a Cepia se juntam novamente para produzir uma atualização do “Progresso”, que reflita uma análise atual das importantes transformações conjunturais que impactaram a vida das mulheres brasileiras nos últimos dez anos.

Em 2010, o Brasil registrou um crescimento econômico de 7,5%, beneficiando-se de novas descobertas de petróleo, grande crescimento da demanda por *commodities* e estabilidade econômica. Emergindo o Brasil no cenário internacional, o investimento externo direto cresceu a uma taxa de 26% nos últimos cinco anos, chegando a algo próximo de 48,5 bilhões de dólares em 2010. Com uma população de 193 milhões de habitantes, o Brasil tem um grande estoque de talento nas mulheres, cujos níveis educacionais ultrapassam os dos homens até nas faixas de renda inferiores. Entretanto, a falta de uma educação pública universal de qualidade e a infraestrutura inadequada que caracterizam o país constituem os maiores empecilhos ao seu desenvolvimento. O Brasil continua sendo um país violentamente desigual. Ao mesmo tempo em que o governo estabelece novas metas de superação da

pobreza e das persistentes desigualdades de gênero, raça e etnia, as mulheres continuam a carregar os fardos da pobreza, da desigualdade e da violência.

Reconhecendo essas barreiras à realização do potencial de metade da sua população, o governo brasileiro lançou recentemente uma grande iniciativa, Brasil sem Miséria, que visa a expandir seu exitoso programa de transferência condicional de renda, Bolsa Família, a pelo menos dezesseis milhões de pessoas entre os brasileiros mais pobres, oferecer capacitação profissional, microcrédito e extensão rural, especialmente no Nordeste, e melhorar o acesso universal aos serviços públicos.

No campo político, o Brasil elegeu em 2010 a primeira mulher Presidenta da República, Dilma Rousseff, que nomeou nove mulheres ministras e priorizou o empoderamento econômico das mulheres e o enfrentamento à violência baseada no gênero. O Congresso Nacional está analisando propostas de reforma política que garantam mais mulheres nos corpos legislativos estaduais e federais, e o país tem levado muito a sério seus compromissos com diversas Convenções e Tratados internacionais que garantem os direitos das mulheres, incluindo-se a Convenção sobre Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (Cedaw) e a Convenção de Belém do Pará.

Em 2002, foi criada, no âmbito do Executivo, a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, atualmente Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), e em 2006 foi aprovada a Lei 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha, um marco no cumprimento de garantias internacionais e constitucionais sobre o direito das mulheres a uma vida livre de violência.

Apesar desses avanços importantes, o estado brasileiro não conseguiu melhorar a situação da maioria das mulheres brasileiras, especialmente das mais pobres, rurais, negras e indígenas, que continuam a experimentar exclusão social e violência. Este importante Relatório analisa as dimensões dessas formas de exclusão e propõe um leque de políticas públicas e incidência (advocacy) que promovam o empoderamento das mulheres para que transformem seu futuro. Muitas das



autoras ressaltam que a realidade das mulheres brasileiras ainda está muito aquém do ideal normativo e do marco constitucional adotado pelo Estado. Até mesmo quando as proteções e garantias legais se fazem presentes, os braços do Estado não são suficientemente longos para neutralizar as profundas tradições culturais, que continuam relegando as preocupações das mulheres à esfera privada. Os papéis tradicionais de mulheres e homens estão ainda tão entranhados que a implementação de leis que desafiam a subordinação “naturalizada” das mulheres tornou-se um desafio crítico no país. Este livro fornece pistas importantes para o avanço e para os obstáculos a serem superados.

9

O livro abre-se com a reflexão de Jacqueline Pitanguy sobre a longa história das mulheres brasileiras lutando por direitos humanos, sexuais e reprodutivos e pela eliminação da violência contra as mulheres. Observa que, como fruto da sua luta, as mulheres alcançaram visibilidade social, que se traduziu em importantes políticas públicas. As brasileiras fortaleceram e mobilizaram movimentos de mulheres nacionais e internacionais. Porém, sustentar as conquistas requer constante vigilância, especialmente através do monitoramento do orçamento público nos níveis federal, estadual e local. Um longo caminho ainda separa a lei da realidade. Desigualdades de gênero, classe, raça e etnia ainda permeiam a sociedade brasileira, e esta precisa estar cada vez mais consciente dos mecanismos legais, políticas e programas disponíveis, para realmente efetivar os direitos das mulheres. Este é o grande desafio diante do Brasil. Ao enfrentá-lo, o país cumpre compromissos internacionais, ao mesmo tempo em que reconhece a soberania nacional e os valores culturais e religiosos individuais. A incidência política das mulheres é o único caminho para o avanço.

Em seu texto, Ana Izabel de Carvalho Pelegrino discute a situação das mulheres nas cidades e o impacto de uma deficiente infraestrutura urbana, de transportes e de moradia que afeta principalmente as mulheres pobres, especialmente aquelas que são pobres e negras. Enquanto a Constituição de 1988 consolidou as bases dos direitos individuais e sociais das mulheres, como produto do ativismo, as desi-

gualdades de gênero só serão superadas quando as políticas públicas realmente assegurarem o direito das mulheres à cidade.

No capítulo sobre trabalho, renda e políticas sociais, Bruschini, Lombardi, Mercado e Ricoldi, da Fundação Carlos Chagas, observam que o nível educacional das mulheres brasileiras está se elevando. Elas entram no mercado de trabalho em ritmo constante e em carreiras mais prestigiadas, e assumem postos de decisão, ainda que lentamente. Não obstante, continuam a receber salários mais baixos que os dos homens em quase todas as ocupações, são maioria nos setores econômicos informais e mais vulneráveis e respondem pela quase totalidade dos empregos domésticos. O principal desafio para a política pública brasileira, no momento, é promover a conciliação do trabalho com as responsabilidades familiares e implementar medidas que eliminem desigualdades e discriminações no local de trabalho. Por exemplo, houve uma expansão na educação infantil. Porém, menos da metade de todas as crianças (de zero a cinco anos) têm acesso a creches a preços acessíveis e a carga horária escolar diária ainda é insuficiente para permitir que as mulheres tenham empregos estáveis. As autoras recomendam a ampliação da licença paternidade e a ratificação da convenção 156, da OIT, pelo governo brasileiro, como um primeiro passo rumo ao equilíbrio entre trabalho e família, conforme previsto no Plano Nacional de Educação.

Clara Araújo discorre sobre o acesso das mulheres ao poder no Brasil. A eleição de Dilma Rousseff foi um marco histórico para as mulheres brasileiras, mas, na mesma eleição, a escolha de mulheres para os parlamentos nacional e estaduais ficou estagnada em onze por cento das cadeiras. Os dados sobre a presença de mulheres nos cargos públicos são decepcionantes, devido à sua persistente sub-representação. Esta evidencia a distância entre as políticas sociais, à luz das conquistas constitucionais das mulheres, e o seu acesso ao poder está em total contraposição à crescente presença delas na força de trabalho.

Apesar dos hiatos de gênero persistentes nos salários e na segregação ocupacional, a autora conclui que, na última década, as mulheres consolidaram plenos direitos de cidadania. No entanto, mesmo tendo

a seu favor as ações afirmativas, a persistente subrepresentação das mulheres é uma barreira para a democracia plena. As estratégias para ampliar a representação das mulheres não tiveram êxito, devido à distância entre o direito formal das mulheres à participação e a divisão do trabalho entre público e privado, com claro viés de gênero. A autora recomenda que os sindicatos e associações de classe tornem-se espaços de fortalecimento da liderança de mulheres e reivindiquem mudanças na cultura dos meios de comunicação e nas relações institucionais, fortemente marcadas por diferenças de gênero.

11

Flávia Piovesan enfatiza o marco normativo internacional dos direitos humanos, civis e políticos das mulheres, começando por repassar a participação delas em cargos públicos no Legislativo, Executivo e Judiciário e constatar que, mesmo com os avanços na implementação dos direitos humanos das mulheres, o fato é que a distância entre a lei e a prática social permanece. O Brasil ocupa a posição 81 no Global Gender Gap Report de 2010, que leva em conta uma série de indicadores sociais, em comparação com os vizinhos Argentina (24º) e Peru (44º). Com relação ao acesso das mulheres à saúde e à educação, o Brasil está classificado na posição 114, enquanto a Argentina está em 14º, o Chile em 26º e o Peru em 33º. A autora conclui que, embora o marco normativo brasileiro seja favorável, transformações culturais e reforma política permanecem necessárias, além da criação de jurisprudência baseada nos princípios de igualdade da Constituição de 1988 e nos instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil.

Rosana Heringer e Joselina da Silva escrevem sobre diversidade e relações de gênero, raça e etnia. Historicamente, as mulheres negras e indígenas sofrem mais violência que as brancas, na forma de abusos, assédio e discriminação praticados na infância e no âmbito doméstico. As mulheres negras foram escravizadas desde o período colonial até o século XIX, e continuam a vivenciar exploração econômica e sexual. As mulheres indígenas têm sido não só invisíveis, como também sujeitas a tráfico, violência e trabalho infantil. As negras e as indígenas continuam a ser tratadas como subalternas, desvalorizadas no mercado de trabalho, tanto rural quanto urbano, sujeitas ao trabalho sexual e

excluídas do acesso a serviços adequados de saúde e educação.

O Brasil conta com uma longa história de luta das mulheres negras e indígenas, mas ainda persiste entre elas uma arriscada fragmentação em seus importantes movimentos sociais, faltando-lhes integrar suas agendas, de modo a fortalecer sua mobilização. As autoras recomendam que o Brasil aprimore suas políticas sociais, especialmente os programas de transferência de renda, de modo a incluir a proteção de todas as mulheres contra a violência e garantir educação de qualidade e acesso aos serviços de saúde, com ênfase nas mulheres mais sujeitas a discriminação. Concluem dizendo que o país estará mais apto para confrontar os preconceitos étnico-raciais se fizer um uso criativo de formas de comunicação e abordagens culturais inovadoras.

Rosângela Cintrão e Emma Siliprandi analisam as condições de vida das mulheres rurais, incluindo o acesso ao trabalho, renda e infraestrutura, bem como as políticas voltadas para elas no período de 2003 a 2009. As autoras reconhecem que o governo tem atendido de forma crescente às demandas das mulheres rurais, especialmente com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres e de seus Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres I e II. As mulheres rurais organizaram-se e demandaram benefícios específicos, tais como documentos pessoais, acesso a terra, crédito e assistência técnica, e novas formas de organização produtiva. Assumiram a liderança no enfrentamento à degradação ambiental e à violência, participando de um amplo leque de movimentos sociais e sindicais, que se juntam sob a designação Mulheres do Campo e da Floresta. Como resultado de sua luta, elas se beneficiaram de uma série de políticas que reconhecem seus direitos. Apesar dos avanços, prevalecem enormes desigualdades, especialmente no âmbito doméstico das famílias rurais.

Leila Linhares Barsted analisa os avanços e desafios no enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil. A aprovação histórica da Lei Maria da Penha resultou de uma incidência vigorosa das feministas, bem como da capacidade de resposta aos movimentos sociais por parte do Executivo e Legislativo. No entanto, não houve avanços na descriminalização do aborto – um atraso importante nos direitos

reprodutivos das mulheres. Nos últimos anos, foram criados Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar e cresceu a oferta de outros serviços, como Deams e Centros de Referência, e mais recursos foram disponibilizados para o enfrentamento à violência contra as mulheres. Não obstante, a violência de gênero ainda não é levada suficientemente a sério, e continua bastante sub-registrada, especialmente nos casos de violência doméstica. Persiste uma grande necessidade de melhorar a coleta e a análise de dados e os mecanismos jurídicos que cessem a impunidade e sensibilizem os operadores da Justiça para que apliquem a lei em conformidade com os marcos normativos, como a Convenção de Belém do Pará.

13

Fulvia Rosemberg e Nina Madsen destacam que dentre os progressos das mulheres alcançados no campo da educação está o aumento do número de mulheres na graduação e pós-graduação, como estudantes, pesquisadoras, docentes, bem como o maior acesso das mulheres à programas de fomento à pesquisa. Os indicadores analisados pelas autoras apontam para a continuidade de melhor desempenho das mulheres na educação, embora identifiquem indícios de que o "hiato de gênero" em favor das mulheres venha perdendo força. Apesar dos avanços históricos na área da educação, em 2009, mais da metade das pessoas que não sabiam ler eram mulheres; dentre essas mulheres analfabetas, a quase totalidade tinha 25 anos ou mais e quase a metade residiam no Nordeste. Tendo como referência estudos governamentais, que abrangem o período 2004-2009, as autoras constatarem que o progresso das mulheres na educação brasileira ocorreu, dentro de limites, particularmente no plano da justiça redistributiva, e conviveu com marcantes desigualdades etárias, étnico-raciais, regionais e socioeconômicas.

Por muitos anos, a ONU Mulheres (antigo Unifem) vem apoiando a incidência das mulheres pelos seus direitos e fornecendo assistência técnica para o fortalecimento e apoio às ações governamentais pelo cumprimento dos compromissos com normas e tratados internacionais que garantam esses direitos. Sentimo-nos honradas por ter participado das importantes transformações ocorridas na sociedade brasileiras nas duas últimas décadas, tão bem analisadas nesta publicação.





---

## Um instrumento de conhecimento e de atuação política

*Jacqueline Pitanguy e Leila Linhares Barsted*

15

As últimas três décadas foram marcantes para a história das mulheres brasileiras que alcançaram progressos que modificaram o seu cotidiano nas esferas pública e privada. As demandas feministas entraram na agenda política do Brasil graças à intensa e ininterrupta ação dos movimentos de mulheres. Cabe no entanto ressaltar que esses progressos não se deram de forma homogênea e democrática, considerando as diferenças existentes entre as mulheres, sobretudo em função de raça/etnia e classe social.

Nos anos 1980, fase de transição democrática, operou-se, no plano político e normativo, o resgate formal das liberdades civis e políticas, consolidadas na nova Constituição Federal, promulgada em 1988. Essa década foi de fundamental importância para a organização, por todo o país, de movimentos de mulheres que conseguiram, não apenas espaço institucional no novo governo democrático, como o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, mas, também, por meio de intensa ação política, o reconhecimento da plena cidadania das mulheres.

Em especial nos anos 1990, uma vasta produção normativa nacional, voltada para a regulamentação e promoção de direitos humanos e garantias individuais e sociais, foi tributária do texto constitucional. De fato, a Constituição Federal Brasileira de 1988 é o marco político institucional e jurídico que reordenou todo o sistema brasileiro e impôs a adequação de todas as normas legais aos parâmetros dos direitos humanos. Em paralelo, o ciclo das conferências internacionais das Nações Unidas fortaleceu a luta dos movimentos sociais, em especial dos movimentos de mulheres.

*Jacqueline Pitanguy e Leila Linhares Barsted – coordenadoras executivas da Cepia.*

Nessa década, a ação das organizações não-governamentais feministas manteve a articulação e a mobilização internacional e nacional para a efetivação de políticas públicas de enfrentamento das profundas desigualdades de gênero, sociais, regionais e étnico-raciais que têm afetado profundamente as possibilidades do exercício da cidadania pelas mulheres.

A década de 2000 deu continuidade a esse processo de luta. Ampliou-se o avanço legislativo, e por meio do trabalho de *advocacy* das organizações feministas e movimentos de mulheres, especialmente a partir da 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, um conjunto de demandas foi incluído em documentos e planos governamentais. Esses documentos se constituíram em parâmetro para orientar políticas públicas com a transversalidade de gênero e de raça/etnia. Também nessa década, os programas governamentais de redução da pobreza tiveram impactos positivos sobre a vida de grande parcela da população feminina.

Por outro lado, obstáculos permanecem, inviabilizando o pleno exercício de fato da cidadania das mulheres brasileiras. No conjunto dessas dificuldades, destacam-se as desigualdades de gênero no exercício de direitos sexuais e reprodutivos no acesso ao trabalho, à ascensão profissional e aos recursos produtivos; na persistência da violência de gênero, entre outras questões, agravadas quando se introduz a dimensão étnica/racial. A esse quadro de dificuldades, deve-se acrescentar a atuação do fundamentalismo religioso que tem impedido o avanço das políticas públicas no campo da sexualidade e da reprodução. Tais dificuldades indicam desafios a serem enfrentados nessa próxima década, que se iniciou com a posse de Dilma Rousseff, a primeira mulher Presidente do Brasil.

Em 2004, pensando nesse contexto de transformação do perfil da mulher brasileira, a Cepia, a convite do Unifem (atual ONU Mulheres), coordenou e organizou a publicação O Progresso das Mulheres no Brasil, que apresentou os avanços ocorridos no país no período de 1992-2002. Agora, em 2011, com o apoio da ONU Mulheres, reedita, amplia e atualiza essa publicação para dar conta dos avanços ocorri-

dos no período 2003-2010 e dos desafios que se apresentam para as próximas décadas.

O marco analítico deste trabalho, tal como na edição anterior, continua sendo a Constituição Federal de 1988, que ampliou os direitos individuais e sociais e consolidou a cidadania das mulheres no espaço público e na vida familiar, assegurou os direitos das mulheres nos campos da saúde, incluindo a saúde sexual e reprodutiva; da segurança; da educação; da titularidade da terra e do acesso à moradia; do trabalho, renda e da Previdência Social e do acesso aos direitos civis e políticos. Outro marco importante refere-se ao avanço da legislação e da doutrina internacional de proteção aos direitos humanos das mulheres.

17

Para contar a história das mulheres brasileiras nesse período, o livro reúne artigos que abordam diversas dimensões da vida social, incluindo temas interdisciplinares que se cruzam combinando diferentes olhares de especialistas nas áreas de Antropologia, da Sociologia, do Direito, da Psicologia, da Assistência Social, da Ciência Política e da Economia.

O eixo norteador desta coletânea é o da inter-relação entre as questões de gênero, raça/etnia, a cidadania e os direitos humanos. Em particular, oito áreas temáticas foram selecionadas: desigualdades de gênero no Brasil urbano e rural; as desigualdades no campo do trabalho; os direitos políticos e civis; a saúde, sexualidade e os direitos reprodutivos; a violência de gênero, especialmente a violência doméstica e sexual; a diversidade étnica/racial; a educação; a *advocacy* feminista.

A realização deste trabalho contou com dois métodos de pesquisa: qualitativo e quantitativo. No que concerne aos critérios operacionais da pesquisa quantitativa, os textos tomaram como referência analítica as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os Censos Demográficos, além de outras fontes oficiais.

Cabe ressaltar que dados de pesquisas/surveys nacionais e locais/regionais também foram adotados como informações complementares,

de acordo com a área temática investigada. Informações qualitativas foram utilizadas como recurso analítico complementar.

Esse método permitiu que as especialistas apontassem os marcos legais, institucionais, sociais e culturais da situação das mulheres, em geral ausentes nos dados empíricos. Como recorte temporal, as análises privilegiaram o período de 2003-2010.

A Cepia sente-se honrada por desenvolver esse trabalho e agradece as autoras que participaram desta jornada. Agradece também a Andrea Romani e Mariana Barsted por seu fundamental apoio na edição deste livro. Esta é uma importante oportunidade de atualizar e aprofundar estudos sobre a atual posição da mulher brasileira, avaliando, sobretudo, os efeitos de políticas públicas voltadas para a redução dos diferenciais de gênero em distintos campos da vida social.

Uma característica, ou melhor, qualidade desta publicação que merece ser mencionada é a diversidade de público-alvo que se espera alcançar. Assim, este livro pretende ser referência para o grupo de pesquisadores(as) e especialistas na área de gênero, e também para representantes do governo e de organizações não-governamentais, formadores de opinião e ativistas dos movimentos de mulheres. A Cepia e a ONU Mulheres esperam que esta publicação represente, um instrumento de conhecimento e de atuação política na promoção do Progresso das Mulheres.



# ADVOCACY E DIREITOS HUMANOS



Foto: Cláudia Ferreira



## **ADVOCACY: UM PROCESSO HISTÓRICO**

Os direitos se escrevem com as tintas do poder, da luta, da negociação. Direitos são datados e trazem a marca dos atores políticos envolvidos em sua configuração, assim como as marcas de seu tempo histórico. Os conceitos de cidadania e direitos humanos refletem a dinâmica de relações sociais e estruturas de poder vigentes no plano nacional e internacional.

Descartando uma perspectiva linear de progresso, este artigo, que não obedece a uma cronologia posto que sobressai diferentes eventos e momentos de forma não sequencial, se volta para a temática da ação política das mulheres na luta pela afirmação de direitos, sempre sujeita a avanços e retrocessos e na qual a atividade de *advocacy* tem desempenhado papel crucial.<sup>1</sup>

Realizar uma ação de *advocacy* (ou advogar por uma causa) implica participar de um processo político cujo exercício é relacional, sujeito a correções de rumo em função de novas oportunidades e mudanças conjunturais.

*Jacqueline Pitanguy* – socióloga, coordenadora executiva da Cepia, membro do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM) e presidente do Conselho Curador do Fundo Brasil de Direitos Humanos.

<sup>1</sup> Utilizo a palavra *advocacy* em inglês por ela estar incorporada ao vocabulário político dos movimentos de mulheres no Brasil.

Na análise deste processo, três elementos se destacam: o contexto, marcado por características estruturais e por conjunturas econômicas, políticas e sociais a nível nacional e internacional; o campo, constituído pela dinâmica e peso relativo dos diversos atores frente a determinada temática (instituições diversas, órgãos de governo, mídia, organizações da sociedade civil, igrejas, sindicatos, indivíduos) que são protagonistas no tema em questão, e a agenda específica dos setores envolvidos em *advocacy*, com seus objetivos e estratégias de ação, negociação ou enfrentamento.

Trata-se de um processo cujas agendas e estratégias, conteúdos e táticas devem ser compreendidos e analisados em função dos contextos nos quais se inserem e das características dos principais interlocutores nele envolvidos. O processo de *advocacy* se desenvolve em meio a conflitos de visão e de interesses, de consensos, negociações e embates próprios a qualquer ação política. Seu sucesso está relacionado à capacidade de negociação entre atores estratégicos dentro e fora do governo, e à habilidade de tecer estratégias consensuais entre organizações e redes da sociedade civil, fortalecendo sua posição na negociação ou na oposição frente ao Estado e outros atores.

A negociação como estratégia de criação de consenso é um elemento fundamental neste tipo de ação política. O desenvolvimento de habilidades de negociação e de comunicação é assim crucial para que as estratégias de ação tenham efeito. Uma negociação implica ter definição clara dos resultados a serem alcançados, que constituem a parte substantiva do processo e indicam os limites do negociável. Negociar implica ainda definir os procedimentos para o alcance dos resultados.<sup>2</sup>

Uma ação de *advocacy* para a configuração de direitos no plano normativo e/ou de políticas públicas e espaços institucionais para sua efetivação tem, nos seus bastidores, um processo de articulação de demandas e definição de estratégias de encaminhamento. O alcance dos objetivos propostos depende largamente da capacidade dos grupos envolvidos se manterem coesos e visíveis em meio a interesses conflitantes. Lamas (1999) ressalta o papel das lideranças na construção da ação política do feminismo, onde as qualidades de integridade e visão seriam os principais requisitos. Ela alerta para o perigo de negação do papel de lideranças em processos políticos decorrentes de visões utópicas de homogeneidade que se contrapõem à visão do possível, necessária para dar à política uma dimensão humana.

<sup>2</sup> Vide PITANGUY, Jacqueline. Negociação e Discurso. In AGENDE, CFEMEA, Flora Tristán (orgs.). *Mulheres no Comando Além do Cairo e Beijing: Fortalecendo as ONGs na América Latina*. Org., Brasília: 1999.

Fazendo referência aos processos políticos que possibilitam o enunciado e a afirmação de direitos humanos, esse artigo introdutório ao *Progresso das Mulheres 2003-2010*, realiza um percurso através do qual, sem pretensão de exaustividade, apresenta um panorama que transcende ao período analisado nesta publicação, pontuando momentos fundamentais da conquista de direitos nas sociedades ocidentais.<sup>3</sup>

Acompanhar as transformações na linguagem de direitos humanos, sobretudo as mudanças ocorridas na segunda metade do século XX, ajuda a compreender como sua gramática atual é fruto de um processo de afirmação de atores políticos que trouxeram, para este campo, questões ligadas a sexo, gênero, raça e etnia, meio ambiente, violência doméstica, reprodução, sexualidade... Dentre estes atores cabe destacar o movimento de mulheres e o longo caminho por ele percorrido, o qual, mesmo pontuado de barreiras, interregnos e desvios de rota, modificou substancialmente o lugar dos direitos humanos das mulheres no Brasil, como se evidencia neste livro.

Os direitos só adquirem existência social na medida em que são enunciados, configurando o espaço da cidadania formal. Direitos e responsabilidades individuais e coletivas são categorias estruturantes das relações entre os indivíduos, entre estes e o Estado, e entre Nações. A configuração deste traçado formal, inscrito em constituições, leis, tratados e convenções, demarca um território não necessariamente coincidente com o de seu exercício efetivo. A distância que os separa é contingente à dinâmica de poder. A luta pela afirmação dos direitos humanos se desenvolve, simultaneamente, nestes dois níveis.

## CIDADANIA E EXCLUSÃO

Pertencer à espécie humana deveria ser o único critério para a titularidade de direitos humanos. Não existe, entretanto, uma justaposição entre ser humano do ponto de vista biológico e ser sujeito de direitos. Ao longo da história, e ainda hoje, determinadas classes, categorias e grupos sociais têm se definido como mais humanos, ou seja, mais titulares, do que outros. A própria ideia de cidadania, que na tradição ocidental remonta à *polis* grega e se confunde com o exercício da participação política, traz, embutida, a questão da exclusão. O *Ágora* estava reservado aos homens livres e atenienses. Mulheres e escravos eram excluídos deste espaço democrático onde seus cidadãos podiam eleger seus governantes e tinham o direito de

<sup>3</sup> Na edição anterior (2006) deste livro, o capítulo sobre direitos humanos contou com a colaboração de Dayse Miranda, como co-autora.

tomar decisões políticas sobre os destinos das cidades gregas, através das assembleias.

Como a configuração da ideia de cidadania se deu de forma simultânea à de exclusão, é sempre necessário perguntar: quem são os excluídos e em função de que critérios? Esta pergunta deveria guiar as análises sobre os direitos humanos.

O critério de sexo tem sido fundamental para demarcar a menos valia das mulheres traçando, ao longo dos séculos, um caminho de menor titularidade. Se na Grécia Antiga as mulheres e os escravos estavam excluídos dos direitos de cidadania, era, entretanto, teoricamente possível ao escravo alcançar a liberdade em virtude de feitos heróicos. Mas, para as mulheres não havia possibilidade de superar sua condição de sexo. Também no Império Romano eram excluídas da esfera política e subordinadas ao homem no âmbito da vida privada, com base no do conceito de *pater familiae*.

Na Alta Idade Média, ocorre um retrocesso significativo no que se refere aos direitos humanos. O poder feudal descentralizado era exercido de forma absoluta e legitimado enquanto poder aprovado por Deus.

No século XI, em um contexto de transformações políticas, sociais e econômicas da Europa, a Inglaterra se destacou na criação de princípios e instrumentos de proteção dos direitos humanos como *A Magna Carta* de 1215, que propõe mecanismos de aprimoramento na aplicação da lei; o *Habeas Corpus* de 1679, remédio contra prisões arbitrárias adotado posteriormente por inúmeras legislações em distintos Estados, e o *Bill of Rights* de 1689, que pôs fim à monarquia absoluta, dando ao Parlamento o poder de legislar e criar tributos, consagrando a separação dos poderes.<sup>4</sup>

A história moderna dos direitos humanos se escreve em períodos marcados pela intensa participação das massas na esfera política, no século das revoluções. As ideias de liberdade do cidadão frente ao arbítrio do Estado e a consciência de que esta só se constrói com a participação do indivíduo na esfera política, afirmam-se enquanto princípios da ideologia liberal, que encontram na propriedade privada sua base material.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> O *Bill of Rights* representou a institucionalização da separação de poderes, limitando o poder do soberano e protegendo direitos fundamentais da pessoa humana, principalmente através da declaração de que o Parlamento é um órgão encarregado de representar e defender os súditos perante o Rei e cujo funcionamento não pode ficar sujeito ao arbítrio do soberano.

<sup>5</sup> ARENDT, Hannah (2001) ressalta que a ideia de liberdade se confunde com a de participação política. Ela situa no âmbito do político, e do exercício da cidadania política, a liberdade, para cujo exercício, os princípios democráticos que garantam o exercício do poder pelo cidadão e o protejam contra o arbítrio do Estado são condições habilitantes.

Alguns marcos desse percurso desde a história moderna são: A Declaração de Direitos de Virgínia de 1776, na qual se destaca a afirmação da soberania da vontade popular; a Constituição Americana de 1787, com a proposta de que todos os seres possuem direitos inatos; a Revolução Francesa de 1789, com o princípio de que os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos, e a Constituição Francesa de 1791 que enuncia direitos sociais como o de acesso à educação pública.

Segundo Hannah Arendt (2001), a palavra revolução refere-se basicamente a um momento inaugural de uma nova ordem e neste sentido aplica-se plenamente à Revolução Francesa que, efetivamente, revolucionou as ideias sobre governo, cidadania e direitos humanos na Europa. Enquanto a Declaração e a Constituição Americanas eram mais voltadas para sua ordem interna, priorizando a configuração de uma nova nação, a Revolução Francesa teve caráter mais universal e atemporal, defendendo que os direitos do homem são eternos e invariáveis.

Ao mesmo tempo em que a chamada era das Revoluções representa um *locus* fundamental na trajetória dos direitos humanos, ela traz a marca das desigualdades então vigentes e das lutas das mulheres por direitos iguais. A correspondência de 1776 entre Abigail Adams e seu marido John Quincy Adams, um dos responsáveis pela Constituição Americana, oferece um registro exemplar de resistência à exclusão, de *advocacy* e também de opressão. Nos Estados Unidos, a luta pela libertação fez do princípio básico da igualdade a expressão primeira de sua Declaração de Independência: "Todos os homens foram criados iguais". Temendo que o conceito de "homem" contido na Declaração abarcasse tão-somente o sexo masculino, Abigail Adams, escreve a seu marido, uma carta em que reivindica sejam estendidos a seu sexo aqueles direitos:

(...) Espero que no novo Código de leis... vocês se lembrem das mulheres e sejam mais generosos que seus antepassados. (...) Se não for dada especial atenção às mulheres, estamos resolvidas a nos rebelar e não nos consideraremos obrigadas a cumprir leis, diante das quais não temos nem voz, nem representação.

E, em sua resposta, John Quincy Adams não deixa dúvidas quanto aos limites da noção de igualdade:

Quanto ao seu extraordinário Código de Leis, eu só posso rir. Nossa luta, na verdade, afrouxou os laços de autoridade em todo o país. Crianças e apren-

dizes desobedecem, escolas e universidades se rebelam, índios afrontam seus guardiães e negros se tornam insolentes com seus senhores. Mas a sua carta é a primeira intimação de uma outra tribo, mais numerosa e poderosa do que todos estes descontentes(...) Esteja certa, nós somos suficientemente lúcidos para não abrir mão do nosso sistema masculino.<sup>6</sup>

Quincy Adams revela, com exemplar clareza, os limites da ideologia liberal delineada naquele século de ascensão da burguesia. Ficavam excluídos da ideia de igualdade, de forma irreversível – porque em nome do sexo e da raça/etnia, fatores insuperáveis – as mulheres, os negros, os índios. A este contingente discriminado, adicionava-se também o homem branco de baixa renda, cuja exclusão não era, no entanto, irremediável, já que, teoricamente, poderia ascender financeiramente e ter direito ao voto.

Na França, neste mesmo século, a mulher, que participou ativamente ao lado do homem do processo revolucionário, não viu as conquistas políticas estenderem-se ao seu sexo. Neste momento histórico, o feminismo adquire características de uma prática de *advocacy* através da ação política organizada, assumindo um discurso próprio, que afirma a especificidade da luta da mulher. As mulheres revolucionárias francesas dirigem-se à Assembleia, peticionando a revogação de institutos legais que submetem o sexo feminino ao domínio masculino. Reivindicam, assim, a mudança da legislação sobre o casamento que, outorgando ao marido direitos absolutos sobre o corpo e os bens de sua mulher, aparece-lhes como uma forma de despotismo incompatível com os princípios gerais da Revolução Francesa.

Olympe de Gouges, escritora já conhecida na época por sua defesa dos ideais revolucionários, constatando que estes não incluíam preocupações com relação à situação da mulher, publica, em 1791, um texto intitulado *Os Direitos da Mulher e da Cidadã*, no qual, parafraseando o discurso revolucionário, afirma:

A mulher nasce livre e permanece igual ao homem em direitos. (...) Esses direitos inalienáveis e naturais são: a liberdade, a propriedade, a segurança e sobretudo a resistência à opressão. (...) O exercício dos direitos naturais da mulher só encontra seus limites na tirania que o homem exerce sobre ela; essas limitações devem ser reformadas pelas leis da natureza e da razão.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Ver ALVES, Branca Moreira, PITANGUY, Jacqueline. *O Que é Feminismo?* São Paulo: Brasiliense. 1991 8ª edição.

<sup>7</sup> *Apud O que é Feminismo?* Op cit. p.34.



O discurso de Olympe de Gouges, imbuído dos princípios do liberalismo, reivindica, em nome do "direito natural", que estes sejam estendidos ao sexo feminino. Olympe de Gouges foi guilhotinada em 3 de novembro de 1793. A sentença que a condenou a acusava de pretender ser um homem de Estado e ter esquecido as virtudes próprias a seu sexo. A ampla participação da mulher na vida pública durante o período revolucionário – redigiram manifestos, mobilizaram-se em motins contra a carestia, participaram dos principais eventos da Revolução, formaram clubes políticos – foi reprimida por um decreto de 1795, da Assembleia Nacional, que a circunscreve ao âmbito doméstico:

27

Decreta-se que todas as mulheres se retirarão, até ordem contrária, as seus respectivos domicílios. Aquelas que, uma hora após a publicação do presente decreto estiverem nas ruas, agrupadas em número maior que cinco, serão dispersadas por força das armas e presas até que a tranquilidade pública retorne a Paris.<sup>8</sup>

## MULHERES, PODER E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

O discurso das revolucionárias francesas, que propõem a inserção da mulher na vida política e civil em condição de igualdade com os homens, tanto de deveres quanto de direitos, será retomado e repetido durante todo o século XIX pelas feministas, na sua luta pelo sufrágio. A ainda hoje escassa participação da mulher brasileira em esferas do poder político, parece ecoar essa ausência secular dos espaços de decisão pública, decretada pela Assembleia Nacional Francesa.

No artigo "As mulheres e o poder político – desafios para a democracia nas próximas décadas", nesta publicação, Clara Araújo chama atenção para a dimensão histórica dessa subrepresentação, cujo remédio seria uma questão de justiça e reparação, e reitera a importância do exercício do poder pelas mulheres, que possibilita definir políticas de justiça e equidade de gênero.

O direito ao voto feminino constituiu uma das principais lutas pelos direitos humanos das mulheres nas primeiras décadas do século XX. Esta luta adquiriu contornos diversos nos diferentes contextos em que se desenvolveu. No Brasil, a luta pelo sufrágio, conquistado em 1932, foi marcada por um formidável trabalho de *advocacy*, no qual Bertha Lutz, cuja traje-

<sup>8</sup> *Apud*, Idem, p.35.

tória é recuperada por Branca Moreira Alves (1980), foi uma de suas maiores expoentes.<sup>9</sup> Bertha Lutz desempenhou também papel relevante na defesa da inclusão dos direitos da mulher na Carta das Nações Unidas, inaugurando um padrão de atuação simultânea nas esferas nacionais e internacionais, que vai caracterizar o movimento de mulheres do Brasil nas últimas décadas do século XX.

Apesar de ter sido um dos primeiros países na América Latina a conceder à mulher o direito ao voto, os indicadores de participação política das brasileiras são extremamente baixos, ensejando processos de *advocacy* como as campanhas coordenadas pela SPM *Mulheres Sem Medo do Poder* (1996) e *Mais Mulheres no Poder: eu assumo este compromisso!* (2008), demandando mecanismos de cotas e ações afirmativas como recursos do fundo partidário para promoção da participação política da mulher. Em 2009 (Lei 12.034), a chamada mini-reforma eleitoral estabelece que na lista de candidaturas de cada partido é obrigatório ter um número mínimo de 30% e máximo de 70% de candidaturas de cada sexo e que 5% dos recursos do fundo partidário sejam usados em ações para fortalecer e promover as candidaturas femininas.

Entretanto, a *advocacy* pela participação política das mulheres não constituiu um ponto central na agenda dos movimentos sociais. Apesar destas ações afirmativas visando quebrar o monopólio de candidaturas masculinas, o Brasil ainda permanece nos últimos lugares entre os países, de todos os continentes, no que se refere à presença da mulher no Legislativo. Além dos entraves advindos da resistência dos partidos políticos, cabe uma reflexão sobre os empecilhos, também de ordem cultural, que ainda as alijam do poder político. E o atual desencantamento com o Poder Legislativo que, certamente, contribui para diminuir o empenho no trabalho de *advocacy* nesse âmbito.

A recente eleição de uma mulher para a Presidência da República e a ampliação do número de mulheres em cargos ministeriais tem um efeito pedagógico fundamental na transformação do imaginário social, para o qual o espaço político apresenta-se ainda como *locus* eminentemente masculino.

As mulheres, tal como os homens, são diferentes entre si em função da classe social, cor, etnia, nível educacional, perspectivas e posições políticas. Mas, também, tal como eles, são semelhantes. Isso porque as relações de gênero refletem uma construção social do masculino ainda atrelada à

<sup>9</sup> No Brasil o sufrágismo não teve característica de movimento de massas. Vide ALVES, Branca Moreira. *Ideologia e feminismo: a luta da mulher pelo voto no Brasil*. Petrópolis: Ed Vozes, 1980.

ideia de domínio e do feminino à de subalternidade. Homens e mulheres ocupam posições diferentes no acesso e exercício do poder, o que certamente diferencia seus valores e visões de mundo. A identidade feminina tem sido marcada, ao longo dos séculos, pela vivência da exclusão do poder institucional. É importante ter presente a carga simbólica que acompanha o exercício do poder e o fato de que a secular ausência da mulher neste espaço tem efeitos perversos na conformação de uma percepção social da mulher como inadequada e incapaz para tais funções. A propósito, Nilcea Freire, chama atenção, nesta publicação (artigo “Mulheres e poder. uma relação delicada?”), para a força dos estereótipos culturais que ainda impregnam as mulheres que detêm poder na vida pública.

29

A presença de duas mulheres concorrendo em 2010 à presidência, e a eleição de Dilma Rousseff como primeira mulher a ocupar o mais alto cargo do país, provocam repercussões importantes para o debate sobre mulher e política no Brasil. O apoio a candidaturas femininas representa um passo adiante em direção a uma sociedade com representação política mais igualitária. Não é a mesma coisa a candidatura de um homem ou de uma mulher, ou sua presença no exercício do poder público, a nível Executivo, Legislativo ou Judiciário. Ao ser eleito, ou indicado para um alto cargo público, o homem permanece onde sempre esteve, no centro do poder. A mulher, entretanto, entreabre uma porta pela qual é possível que passem outras mulheres e outras temáticas, como a saúde reprodutiva, a violência doméstica, as creches, as discriminações de gênero, enriquecendo e ampliando o debate democrático.

## UNIVERSALIZAÇÃO E ESPECIFICAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

O universalismo dos direitos humanos não fere, ao contrário, auxilia a singularidade das diversas culturas no que elas tem de mais humano.<sup>10</sup>

A tensão entre soberania nacional e direitos universais entre estes e costumes e práticas locais acompanha a trajetória dos direitos humanos. A ampliação e universalização dos direitos humanos requer um consenso internacional cujos limites e possibilidades dependem de questões relacionadas à legislação nacional, valores culturais, tradições, religiões bem

<sup>10</sup> LINDGREN, José Augusto. *Relações Internacionais e Temas Sociais*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001 p.107.

como a formas mais ou menos autoritárias, mais ou menos pluralistas de organização política e social.

Para Zanotta (2011), a implementação dos direitos humanos implica pensar a universalidade não como uma essência absoluta, mas como um processo de busca de procedimentos que os viabilizem em contextos diversos.<sup>11</sup>

A Carta das Nações Unidas instituiu um novo marco nas relações internacionais ao propor a todos os países membros da ONU a adesão a princípios que, ultrapassando fronteiras nacionais e particularidades culturais, étnicas e religiosas, estabelecem um patamar mínimo de reconhecimento e defesa dos direitos e da dignidade da pessoa humana.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 (hoje Declaração Universal dos Direitos Humanos) fundamenta-se na proteção a pessoas, na atribuição de responsabilidades aos Estados-membros da ONU e na afirmação da universalidade dos direitos políticos e civis.

Essa Declaração, apesar de constituir, ainda hoje, o pilar básico da linguagem internacional de direitos humanos, é um documento datado. Neste sentido, reflete, tanto o contexto internacional pós-Segunda Guerra mundial, como as relações desiguais de poder entre homens e mulheres prevalentes na maioria dos países signatários. Frente ao horror do holocausto, estabelece um patamar básico de direitos universais. Reflexo das desigualdades de gênero que então caracterizavam a organização social dos estados membros das Nações Unidas, incorpora, todavia, uma visão de humanidade calcada no homem enquanto indivíduo abstrato, sobre o qual constrói o conceito de direitos humanos.

Uma das principais consequências das lutas dos movimentos sociais, travada em cenários nacionais e na arena política das Nações Unidas no século XX, é a emergência de um novo conceito de humanidade, a partir do qual a questão da diversidade ocupa papel central.

A arquitetura dos direitos humanos foi profundamente modificada no século XX, quando uma série de convenções, tratados e declarações das Nações Unidas ampliaram as suas fronteiras, inicialmente centradas nos direitos civis e políticos e nos direitos sociais.

<sup>11</sup>MACHADO, Lia Zanotta, apresentação preparada para o Seminário Autonomia Econômica e Empoderamento da Mulher. Funag: Rio de Janeiro, junho de 2011.

## **DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES: AGENDAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS**

Porque as mulheres têm sido privadas, ao longo dos séculos, do exercício pleno de direitos humanos e submetidas a abusos e violências, tanto em situações de guerra como no espaço da vida familiar e doméstica, seu papel tem sido de grande relevância na ampliação do alcance dos direitos humanos. Questões que sempre fizeram parte da sua agenda, como a violência doméstica, os direitos sexuais e reprodutivos, direitos sociais específicos da mulher, como o de herdar e ser proprietária, muito restrito em países islâmicos, a violação de sua integridade física, entre outros, vêm sendo colocadas por estes movimentos nas pautas de discussões das Nações Unidas.

31

As mulheres brasileiras realizaram um formidável trabalho de *advocacy* durante as Conferências das Nações Unidas, realizadas na década de 1990 e início dos anos 2000, conquistando importantes avanços nas esferas internacional/regional, afirmando de forma transnacional uma plataforma de direitos humanos das mulheres. Nesta, a violência doméstica passou a ser reconhecida como uma violação de direitos humanos (Conferência Internacional de Direitos Humanos, Viena, 1993); as questões ligadas à reprodução deslocaram-se da matriz demográfica para a matriz dos direitos reprodutivos (Conferência Internacional de População e Desenvolvimento, Cairo, 1994); os direitos sexuais bem como uma ampla plataforma de direitos das mulheres foram reafirmados, na IV Conferência Mundial das Mulheres, Beijing, 1995, e a questão do racismo foi aprofundada na Conferência Internacional Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, Durban, 2001.

Ao longo dos últimos setenta anos, consequência dessa intensa ação de *advocacy* com forte presença de movimentos de mulheres do Brasil, a noção de direitos humanos vem, ao mesmo tempo, se universalizando e adquirindo maior especificidade, no sentido de reconhecer a diversidade do próprio conceito de humanidade. Bobbio (1992), chama atenção para o avanço na configuração dos direitos humanos desde uma concepção apoiada em figuras genéricas a uma concretização destes direitos em figuras particulares, em um movimento em que, ao mesmo tempo, direitos e garantias se universalizam e se especificam.

Modificando o traçado dos mapas de exclusão e menos valia que acompanham a afirmação de direitos, os movimentos sociais alargaram o campo dos direitos humanos, afirmando que as relações sociais que se estabe-

leem a partir de determinadas características como sexo, raça e etnia, faixa etária, orientação sexual configuram esferas de desigualdade social. Tais movimentos desempenharam, assim, papel crucial na criação de novas identidades coletivas enquanto sujeitos de direitos frente a violações e discriminações específicas.

Piovesan (2000) salienta que a universalização dos direitos humanos é um processo deflagrado na segunda metade do século passado que se consolidou no movimento do “Direito Internacional dos Direitos Humanos”, através do qual acordos internacionais têm criado obrigações e responsabilidade para os Estados, que devem responder pelas pessoas sujeitas a sua jurisdição.

Segundo Cançado Trindade (2000), dois fatores contribuem para a irreversibilidade deste movimento. Por um lado, os tratados de direitos humanos atribuem funções expressas aos órgãos públicos nacionais e, por outro, um número crescente de Constituições incorporam, aos direitos garantidos no plano do direito interno, direitos consagrados em tratados internacionais. Para este jurista, longe de operarem de modo compartimentado, o direito internacional e o direito interno se mostram em constante interação, prevalecendo sempre o primado da norma que melhor protege o ser humano, seja ela nacional ou internacional.<sup>12</sup>

Existe uma estreita relação entre o trabalho de *advocacy* nacional e internacional, posto que o país só avança no cenário mundial em função dos parâmetros constitucionais vigentes. Nesse sentido, ao assinar um convênio, o país o fará com restrições nas cláusulas que não se coadunem com sua legislação interna. Assim, o Brasil assinou em 1982 a Convenção Contra todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, Cedaw, com reservas no capítulo da família, pois nosso Código Civil ainda atribuía ao homem a chefia no matrimônio. Com o estabelecimento da igualdade entre homens e mulheres na sociedade conjugal, pela Constituição de 1988, o governo revogou suas reservas. Em outro exemplo, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, ou Convenção de Belém do Pará, de 1994, forneceu parâmetros e princípios norteadores para a Lei Maria da Penha de 2006, como indica Barsted no em seu texto, nesta publicação.

A sinergia entre os planos nacional e externo se verifica também porque princípios internacionais de direitos humanos, mesmo quando não incorporados às leis internas, legitimam as lutas contra legislações

<sup>12</sup> Ver TRINDADE, Antonio A. Cançado. Prefácio In: PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional*.

arbitrárias e discriminatórias, estabelecendo parâmetros normativos que reforçam demandas e propostas dos atores políticos. A referência a tais parâmetros tem sido constante na *advocacy* dos movimentos de mulheres. Flávia Piovesan chama atenção em seu artigo "Direitos humanos, civis e políticos: a conquista da cidadania feminina", nesta publicação, para a importância de avanços no plano internacional para impulsionar transformações internas.

Estes parâmetros normativos internacionais são estabelecidos por tratados e convenções de âmbito global, como a Convenção dos Direitos Econômicos e Sociais e a Convenção dos Direitos Civis e Políticos; de caráter regional, como os Tratados Interamericanos, a Carta de Direitos dos Povos Africanos e as Convenções Europeias de Proteção dos Direitos Humanos; ou referidos a grupos humanos específicos como a Convenção Contra Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, a Convenção dos Direitos da Criança, a Convenção Interamericana Contra a Violência contra a Mulher. Outros instrumentos estabelecem princípios relativos a comportamentos como a Convenção contra o Racismo e a Convenção contra a Tortura.

Existe hoje, portanto, um significativo número de tratados e convenções internacionais, mas a aplicação destes diplomas ainda se dá de forma muito insatisfatória, sendo constantemente desrespeitados os preceitos relativos à proteção dos direitos humanos. Um importante instrumento de *advocacy* utilizado pelos movimentos sociais são os "relatórios sombra", elaborados por organizações da sociedade civil, que estabelecem um contraponto aos relatórios oficiais que os Estados membros se comprometem a apresentar perante a ONU. Estes relatórios oficiais apresentam os esforços nacionais empreendidos na observância e cumprimento dos vários diplomas.

O trabalho de *advocacy* pela assinatura dos Protocolos Opcionais também é fundamental. Tais protocolos acompanham as Convenções e são instrumentos jurídicos que permitem a denúncia e a investigação da violação dos direitos. No Brasil organizações de mulheres desenvolveram intenso trabalho de *advocacy* pela assinatura do Protocolo Opcional da Cedaw adotado pela ONU em 1999 que em 2002 foi assinado pelo Brasil.

Segundo Schuler e Thomas, (1999) a história dos direitos humanos aponta para duas direções, inter-relacionadas: de um lado representa a luta para que certos direitos já existentes sejam definidos e reconhecidos como direitos humanos; de outro representa a luta permanente para assegurar o



respeito aos direitos já estabelecidos. Nesses parâmetros se daria a dinâmica fundamental dos direitos humanos.<sup>13</sup>

Outro instrumento crucial para o avanço da implementação de direitos é o recurso a Cortes Internacionais. Exemplo relevante é a apelação junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos realizada por organizações não governamentais, frente a ineficácia do sistema jurídico nacional no caso de Maria da Penha, vítima de tentativa de homicídio por seu marido.<sup>14</sup>

A gramática dos direitos humanos se conjuga, assim, em uma interação e trânsito constantes entre o direito nacional e internacional, entre governos e sociedade civil e as diversas instâncias das Nações Unidas, nas quais alguns mecanismos têm o papel de garantir o exercício dos direitos.

A Comissão de Direitos Humanos da ONU é o principal organismo responsável pela fiscalização dos compromissos internacionais firmados, pela recomendação de novos padrões, pela investigação de violações e pela prestação de apoio e serviços técnicos a países que necessitem. Órgão altamente político, os países membros integrantes da Comissão têm papel crucial no seu efetivo desempenho. Esta Comissão constitui um *locus* privilegiado de disputa e de ações de *advocacy* por parte de setores diversos e frequentemente conflitantes, de governos e sociedade civil e os movimentos de mulheres do Brasil tem acompanhado e buscado influir nas decisões deste órgão.

Nos anos 2000 tem início um processo de reestruturação das Nações Unidas e uma coligação internacional de organizações de mulheres participou intensamente deste processo, propondo a criação de um organismo com status de Secretaria, que reunisse as diversas agências encarregadas de questões ligadas a mulher. A ONU Mulher, criada em 2010, representou uma vitória deste longo processo de *advocacy*. Durante a XI Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, realizada pela Cepal, em 2010, em Brasília, mulheres de diferentes países se organizaram para desenvolver uma ação de *advocacy* dirigida ao Secretário Geral da ONU, demandando que este novo órgão fosse dirigido por uma mulher oriunda desta região em reconhecimento ao peso e relevância de seu movimento de mulheres.

<sup>13</sup> SCHULER, Margareth e THOMAS, Dorothy. *Direitos Humanos das Mulheres Passo a Passo*, publicado por Women, Law and Development International em 1997 e traduzido ao português e editado pela Cepia em 1999.

<sup>14</sup> Em 1983 Maria da Penha sofreu duas tentativas de assassinato por seu marido que a deixaram paraplégica. Mesmo condenado por tribunais locais, o réu valeu-se de recursos processuais e não foi preso. Com apoio do Cejil e do Cladem, Maria da Penha recorreu à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Em 2001 o Brasil foi responsabilizado por omissão e negligência.



## DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES

São inúmeros os instrumentos utilizados pelos movimentos, redes, ONGs e articulações de mulheres em ações de *advocacy* nacionais e internacionais. Desde cartas e manifestos, debates, passeatas, encontros, petições, campanhas, artigos na mídia, marchas, dramatizações, discursos, divulgação de resultados de pesquisas e estudos, lobby no Legislativo, diálogo com a mídia. Quanto maior e mais representativa for a coligação que defende a mesma agenda, maior será sua capacidade de impacto, capilaridade e sustentabilidade. Dentre os veículos de mobilização e difusão, as novas tecnologias de informação como Twitter, Facebook, listas eletrônicas, SMS, dentre outros, adquirem papel cada vez mais estratégico nessa última década, por seu baixo custo, longo alcance e introdução do tempo virtual na ação política. Marcam também um corte geracional na atuação pública. Utilizados sobretudo pela juventude, funcionam como poderoso mecanismo de aglutinação em torno de causas comuns.

Sem dúvida, a atuação no campo da *advocacy* é influenciada pelos instrumentos disponíveis para mobilização e impacto. Entretanto, não se pode perder de vista a relevância do contexto político no qual se desenvolve, e que demarca limites e possibilidades de definição de agendas e estratégias.

No Brasil, durante a ditadura militar, particularmente a partir de meados dos anos 1970, o feminismo se afirma como um novo ator político no cenário nacional, como força social que lutava, simultaneamente, pelo restabelecimento da democracia e pela ampliação desse conceito, de forma a incluir a cidadania plena das mulheres como um pilar dessa nova agenda. O contexto no qual o feminismo se afirma como movimento social organizado se caracterizava por um divórcio entre Estado e sociedade civil, que detinha o monopólio do discurso dos direitos humanos. A restauração da democracia no Brasil implicou a reconstrução de pontes entre Estado e sociedade civil.

A agenda política do feminismo durante a ditadura militar propunha, simultaneamente, o restabelecimento das instituições democráticas e a ampliação da agenda democrática, de forma a incluir a cidadania plena das mulheres como um pilar dessa nova agenda. Atuava, no entanto em um contexto caracterizado por um divórcio entre Estado e sociedade civil, que detinha o monopólio do discurso dos direitos humanos, o que limitava significativamente sua ação de *advocacy*. A restauração da democracia no Brasil implicou a reconstrução de pontes entre Estado e sociedade civil e na ampliação de sua agenda e estratégias.

Hoje o campo dos direitos humanos já não se traduz por uma oposição radical entre governo e sociedade civil, pois o Estado também incorporou uma retórica e uma agenda de direitos humanos tanto em seu discurso como em ações programáticas. Os programas ou planos nacionais de direitos humanos constituem o discurso oficial do governo e sua agenda pública de princípios e compromissos nesta área.

A abertura destas vias de comunicação, ainda tímidas no início dos anos 1980, teve na Constituição Cidadã de 1988 um marco fundamental. A Constituição representa um marco na história política do país por partir dos direitos de cidadania para construir os parâmetros normativos que regem a relação indivíduo-Estado. Piovesan, nesta publicação, enumera as principais conquistas das mulheres na nova Carta, resultado de um formidável processo de *advocacy* que articulou governo (Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, CNDM), outros Conselhos estaduais e municipais e organizações diversas da sociedade civil de defesa dos direitos das mulheres. O próprio processo constitucional contemplava a apresentação de propostas e emendas diretamente ao Congresso através de representação popular, mediante coleta de um determinado número de assinaturas, ação característica de *advocacy*.

Se, a partir da década de 1980, o diálogo entre movimentos sociais e governo, foi intensificado, cabe ressaltar que, no Brasil, o movimento feminista sempre teve um marcado caráter político, voltado para ações de *advocacy* pelos direitos das mulheres. Assim é que, já em 1976, um grupo de advogadas feministas apresentou a um Congresso ainda cerceado pela ditadura, uma proposta de mudança no Código Civil, advogando pela igualdade entre homens e mulheres no capítulo da família.

Iniciou-se aí um longo processo de *advocacy* de quase 3 décadas que se intensificou durante a Constituinte, com a promulgação da igualdade de direitos e responsabilidades no casamento e chega aos anos 2000, com a recente edição de novo Código Civil.

A redemocratização das instituições políticas do país, e, internacionalmente, o apelo das Nações Unidas (Conferência da Mulher de Nairóbi em 1985) para que se criassem mecanismos governamentais de promoção das mulheres, influencia outro tipo de ação de *advocacy* do feminismo brasileiro, voltado para a criação de espaços governamentais como os Conselhos dos Direitos da Mulher.

Antecedendo iniciativas semelhantes no Cone Sul, o Brasil foi um dos primeiros países a instituir órgãos de políticas públicas de gênero como o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), criado em 1985, e

Conselhos Estaduais desde 1983. Datam também dos anos 1980 as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams) e, no âmbito da saúde, o Programa Integral de Saúde da Mulher (Paism). No final desta década, fruto de uma articulação entre feministas e o governo de São Paulo, estabelece-se o primeiro centro de atenção a mulheres vítimas de violência sexual no âmbito da saúde, no hospital Jabaquara.

A criação destes órgãos inaugura um outro tipo de estratégia de *advocacy*, articulando órgãos de governo e movimentos e organizações de mulheres com agendas consensuais, conjugando estratégias comuns de atuação. Uma importante ação de *advocacy*, a campanha *Constituinte para valer tem que ter Direitos de Mulher* é exemplo dessa forma de atuação política. O CNDM, em parceria com os movimentos sociais, conclamou as mulheres a apresentarem propostas para a nova Constituição, participando deste momento crucial da vida política do país. Centenas de propostas foram encaminhadas em processo que poderia ser chamado de *advocacy* de massas. No final de 1986 o CNDM organizou um grande encontro nacional em Brasília, no Congresso Nacional, para o qual se deslocaram centenas de mulheres de todas as regiões do país e no qual, com base nas propostas recebidas anteriormente e discutidas em plenário, foi aprovada a Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes.

Esta Carta é um exemplo histórico de um processo de *advocacy* e apresenta as propostas das mulheres para uma ordenação normativa que traduzisse um patamar de igualdade entre homens e mulheres e afirmasse o papel do Estado na efetivação deste marco legal. Com base nessa Carta, desenvolveu-se um longo processo de *advocacy* pelos nossos direitos, conhecido como *Lobby do Batom* descrito por Pitanguy (2003).<sup>15</sup>

Essa estratégia de estabelecimento de agendas consensuais unindo governo e sociedade civil, inaugurada nos anos oitenta com o CNDM e revigorada com a atuação da SPM, a partir de 2003, constitui hoje uma característica fundamental dos processos de *advocacy* ocorridos no período desta publicação. As Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPMS), de 2004 e 2007, reunindo representações das mais diversas entidades de todo o país, traçam prioridades e ações estratégicas para o avanço dos direitos das mulheres no Brasil enunciadas no I e II Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres. Mencionados nos vários artigos desta publicação, tais planos tanto são resultantes de um processo conjunto

<sup>15</sup> Ver a respeito PITANGUY, Jacqueline. Movimento de Mulheres e Políticas de Gênero no Brasil. In Cepal/ Eclac. *Mujer y Desarrollo*, junho 2003, série 45.

de *advocacy* entre sociedade civil e governo quanto estabelecem agendas para *advocacy* por sua implementação.

A questão da educação, contemplada nestes Planos e objeto de outros programas e instâncias de políticas nacionais, constituiu, no início do século XX, uma importante bandeira de luta das mulheres, destacando-se a atuação de Nísia Floresta. Hoje, os indicadores de acesso apontam uma crescente presença das mulheres no sistema formal de educação, inclusive superior à dos homens. Entretanto, Rosemberg e Madsen, no artigo “Educação formal, mulheres e gênero no Brasil contemporâneo”, deste livro, chamam atenção para a necessidade de adotar uma perspectiva tridimensional – econômica, cultural-simbólica e política – sugerida por Nancy Fraser, na análise destes indicadores. Este olhar permite a percepção de desigualdades geracionais, étnico-raciais e socioeconômicas ainda marcantes no campo da educação, destacadas em seu texto. As autoras ressaltam também a subrepresentação das mulheres nas esferas decisórias como sindicatos e administração educacional, apesar de sua expressiva presença no sistema educacional do país.

No seu texto deste livro, Cintrão e Siliprandi ressaltam a significativa participação nas CNPMs das mulheres rurais em suas múltiplas identidades: acampadas, assentadas da reforma agrária, agricultoras familiares, quilombolas, pescadoras artesanais, extrativistas, indígenas, ribeirinhas, quebradeiras de coco babaçu, ou simplesmente mulheres do campo e da floresta. Ainda segundo Cintrão e Siliprandi, a *advocacy* das mulheres rurais se dirige também a outros órgãos de governo, com resultados importantes na introdução de recorte de gênero em políticas oficiais de assistência técnica, em perspectivas agroecológicas, em projetos de economia solidária, bem como em diretrizes e ações de enfrentamento à violência contra mulheres do campo e da floresta, em 2010.

Ainda nesta publicação, Heringer e Silva também apontam a importância da criação de uma Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) em 2003 para mobilização conjunta de organizações do movimento negro, assim como a participação significativa de diferentes organizações de mulheres negras nas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, com incidência nos Planos Nacionais.

As mulheres têm advogado por seus direitos no âmbito do trabalho, da família, da garantia de seu direitos sociais, pela titularidade da terra, participação política, educação não sexista. A agenda feminista, transversalizada por raça e etnia, é complexa e os objetivos de sua ação política encontram graus variados de dificuldade para tecer alianças estratégicas

com outros setores e mesmo no interior do movimento de mulheres. Neste livro são apresentados os progressos e desafios nestas diversas áreas. Desse conjunto de ações, duas agendas se distinguem na trajetória da luta pelos direitos humanos das mulheres: a saúde e os direitos sexuais e reprodutivos, e o enfrentamento da violência. Essas agendas são constitutivas da própria identidade feminista no sentido de afirmação de princípios e de criação de solidariedade política.

Sendo ambas cruciais e interconectadas, existem, no entanto, diferenças na sua trajetória pública. O campo dos direitos sexuais e dos direitos reprodutivos sempre foi, e continua sendo, uma arena controversa, onde protagonistas poderosos se opõem ao avanço e consolidação destes direitos. A questão do aborto constitui um ponto, ainda hoje, nevrálgico dessa agenda, enfrentando dificuldades, mesmo dentro do próprio feminismo, para o estabelecimento de consensos para ações de *advocacy*, que reforcem mutuamente, as estratégias de incidência e negociação dos movimentos de mulheres.

A questão da violência contra a mulher, e sobretudo da violência doméstica não constitui um campo minado como o dos direitos sexuais e reprodutivos. A legitimidade social da luta contra a violência contra a mulher enfrenta menos obstáculos ao reconhecimento de sua legitimidade e, portanto, à ampliação do campo de aliados, permitindo o estabelecimento de um leque mais amplo de parcerias. Organizações da sociedade civil e órgãos de governo, particularmente a SPM, têm estabelecido parcerias e realizado diversas ações exitosas de *advocacy* no combate e prevenção da violência contra a mulher no período analisado nesta publicação, como demonstra Barsted no artigo "O progresso das mulheres no enfrentamento da violência".

## ADVOCACY E DIREITOS REPRODUTIVOS

Apresento um exemplo de estratégia de *advocacy* conjugando governo (CNDM) e movimento feminista, voltado especificamente para a questão do aborto, ocorrido durante a Constituinte de 1988. Nesta década ganhou força no campo internacional o chamado movimento *pro life*<sup>16</sup>. Apoiado por governos conservadores, inclusive nos Estados Unidos, e por um crescente conservadorismo cristão, este movimento contou com generosos recursos e teve como ponto principal de sua agenda a interferência no Legisla-

<sup>16</sup> Utilizo este termo, *pro life* porque assim se denominava este movimento, não porque concorde com a sua conotação.

tivo, com a finalidade de impedir a interrupção da gravidez em qualquer circunstância.

Em um contexto internacional conservador, esse movimento (de *advocacy* contra os direitos reprodutivos) tinha como foco prioritário países que passavam por processos de revisão de seus marcos normativos. Atuou na década de oitenta com eficiência nas Filipinas, onde interferiu no processo constitucional, e se voltou para o Brasil, maior país cristão do mundo.

O cenário político nacional com relação ao debate sobre o aborto era altamente desfavorável aos direitos reprodutivos. O Congresso caracterizava-se por um reduzido número de parlamentares favoráveis ao abortamento, um expressivo número de parlamentares contrários e bem articulados, ligados a religiões evangélicas e ao catolicismo, e apoiados pelo já citado movimento *pro life*, e por uma massa de deputados sem compromisso ideológico com esta questão, vista como uma incomoda “batata quente” queimando suas mãos.

O campo em que se desenrolava este embate contava com atores poderosos. Dentre estes, a Igreja Católica via seu poder se multiplicar utilizando o púlpito onde pregava, em todas as missas dominicais, a favor de dispositivo constitucional proibindo o aborto em qualquer circunstância. As Igrejas Evangélicas, força crescente no país já nesse período, detinham representação significativa no Congresso Nacional. Os movimentos de mulheres e Conselhos de Direitos da Mulher, mesmo sendo capilares e visíveis, não detinham a mesma força nem capacidade de persuasão.

Frente a este contexto e à avaliação da força relativa dos atores envolvidos no campo de embates, o CNDM considerou que não haveria nenhuma possibilidade de introduzir dispositivo constitucional alargando os permissivos para o aborto e que, ao contrário, se este tema entrasse na pauta seria derrotado, acarretando retrocessos à legislação vigente. O CNDM optou, assim, por traçar uma estratégia pela qual advogaria que o aborto não era matéria constitucional, ao mesmo tempo em que os movimentos feministas levariam, através de emenda popular – obtida com um formidável esforço de mobilização nacional pela coleta de assinaturas –, uma proposta de descriminalização do aborto, contraponto a posição dos *pro-life*. O CNDM avaliou que, entre os dois opostos, haveria chance da terceira via, impedindo que esta matéria fosse legislada a nível constitucional, o que de fato aconteceu.

Este exemplo contém elementos fundamentais de um processo de *advocacy*: a consideração do contexto nacional e internacional, uma análise do campo com o mapeamento dos atores principais, a força relativa de cada grupo e os recursos envolvidos, a definição de uma estratégia consensual, as articulações necessárias para desenvolvê-la e o resultado

alcançado. Entretanto, desde então não ocorreram avanços no que se refere à ampliação dos permissivos para o abortamento e o panorama do Congresso Nacional, inflacionado por representantes de igrejas e setores conservadores atuando como uma frente na *advocacy* anti-aborto, torna a interlocução com o Legislativo extremamente difícil e pouco promissora. Profundamente refratário aos direitos reprodutivos e repleto de projetos de lei visando cercear e punir o aborto, mesmo nas circunstâncias já permitidas, o Congresso é um celeiro de projetos que atentam contra os direitos humanos das mulheres. Apesar de terem sido realizadas ações de *advocacy* através de coligações entre governo (SPM) e sociedade civil, como a Comissão Tripartite,<sup>17</sup> nada avançamos, desde a década de 1940, quanto à expansão dos permissivos para o abortamento voluntário. Cabe nesse sentido uma reflexão sobre as razões da paralisia que caracteriza o Brasil com a ausência de progresso nessa área, crucial para as mulheres. Essa paralisia não significa, no entanto, imobilismo. Ao contrário, inúmeras coligações têm realizado iniciativas diversas de *advocacy* nos últimos anos dessa década. Caberia avaliar as estratégias desenvolvidas pelos movimentos de mulheres e sua eficácia em um contexto de extrema polarização e crescimento de setores conservadores.

41

As mulheres advogaram não apenas pela ampliação dos permissivos para o abortamento como também pela atenção ao chamado aborto legal, em uma ação sistemática de interlocução com o Ministério da Saúde, com Secretarias estaduais e municipais e com hospitais maternidade. O estabelecimento, por Norma Técnica do Ministério da Saúde, em 2000, de criação e regulamentação de centros de atendimento à mulher vítima de violência sexual constituiu uma vitória importante da *advocacy* dos movimentos de mulheres. Sobre permanente pressão de setores conservadores, a sustentabilidade e expansão desses serviços demanda vigilância e monitoramento constante por parte de defensores dos direitos reprodutivos.

Um dos problemas na elaboração de agendas de *advocacy* pelo direito ao aborto se refere ao monopólio de valores como acolhimento e cuidado humanitário que os opositores ao direito de escolha pretendem deter. Neste sentido, episódio ocorrido em 2009, no Recife, quando a Igreja Católica adotou posição contrária à interrupção da gravidez de uma menina vítima de estupro, contribuiu para desumanizar a Igreja, fragilizando a

<sup>17</sup> A Comissão Tripartite (2005) foi uma importante iniciativa de *advocacy* da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), organizada a partir das Conferências Nacionais de Políticas Públicas para as Mulheres, em atuação conjunta com organizações de mulheres da sociedade civil, que, entretanto, encontrou forte rejeição no Congresso.



sua imagem de acolhimento e proteção. Este episódio uniu, além de feministas, setores do governo, como o Ministério da Saúde e a SPM e entidades diversas da sociedade civil, inclusive representações de classes profissionais de saúde. Em uma ampla frente pela defesa do direito ao aborto legal e às unidades de saúde pública que o realizam, constituiu-se em episódio ímpar de defesa de direitos adquiridos e de seu exercício sem trazer, no entanto, efeitos relevantes ao debate sobre a ampliação dos permissivos para o abortamento.

42

Momento importante de configuração do direito ao aborto como um direito humano foi sua inclusão na versão original do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), de 2009. De fato, a inclusão dessa temática foi fruto de *advocacy* de movimentos feministas e parecia indicar o reconhecimento, pelo Estado, do direito a interrupção voluntária da gestação como parte dos direitos reprodutivos das mulheres. Esta versão do Programa, incorporou também outras questões ligadas a direitos humanos, como a união civil entre pessoas do mesmo sexo, e avançou na defesa do estado laico ao rejeitar a presença de símbolos religiosos em espaços públicos, mostrando sua abrangência e atualidade. Outro tema de suma importância incluído nesse Programa, a criação de comissões de verdade e reparação, não reflete a contemporaneidade da pauta de direitos humanos e sim o descompasso do Brasil frente a outros países do cone sul na apuração de crimes de tortura ocorridos durante a ditadura, e que constituem crimes de lesa humanidade, portanto imprescritíveis.

A forte reação de setores poderosos à inclusão dessas temáticas, dentre os quais Igrejas e Forças Armadas, e a sua exclusão ou reformulação na versão definitiva do Programa, (PNH3 de 2010), evidenciam o poder relativo dos atores de cuja dinâmica depende a retórica de direitos humanos do governo. Particularmente com relação ao abortamento o recuo do governo deixou claro o avanço das forças contrárias, que se farão presentes no cenário eleitoral.

De fato, nas eleições presidenciais de 2010, o aborto foi pautado por setores conservadores como tema político principal, em uma clara intervenção de igrejas evangélicas e católicas no debate nacional, inaugurando, com força inédita, a introdução de valores religiosos no espaço do debate político laico. Poderoso argumento de demonização de candidaturas, o campo de debates adquiriu características de radicalismo extremo, inviabilizando o debate democrático.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> A mudança no peso relativo do aborto como argumento para demonização de candidaturas fica evidente se se considerar que, nas eleições de 1989, o CNDM organizou um debate por canal nacional de televisão



A virulência da introdução de valores religiosos no debate eleitoral suscitou, no entanto, reações de alguns setores, que, independentemente de sua posição específica quanto a essa questão, advogaram pelo respeito à separação entre Estado e Igreja, antevendo a ameaça ao Estado secular representada pelas forças religiosas.

Cabe também mencionar, como expressão da força política dos que se colocaram contra o direito de escolha no período contemplado neste livro, a perseguição policial e a ação penal ocorrida em Mato Grosso (2007) que levou à criminalização de milhares de mulheres que haviam recorrido a uma clínica de abortamento, suscitando reações emergenciais de setores diversos dos movimentos de mulheres, associações médicas e da SPM. Esse episódio permite considerações sobre lei e ética e oferece subsídios e argumentos de *advocacy* no sentido de que o exercício de uma ação legal não é necessariamente ético e uma política de Estado não pode ser eticamente justificada apenas por sua legalidade.

Um exemplo bem sucedido de *advocacy* no campo da saúde reprodutiva, na qual o feminismo teve papel fundamental, diz respeito à Lei de Planejamento Familiar (Lei 9.263/96). Seu ponto de partida foi o debate sobre a esterilização feminina, que adquiriu grande visibilidade no início dos anos 1990, com uma CPI instalada no Congresso Nacional por denúncias de abuso por parte de setores controlistas favoráveis ao uso indiscriminado deste procedimento que afetaria, principalmente, mulheres afrodescendentes e de baixa renda. Um grupo de ONGs, no ensejo deste debate, optou por advogar pelo direito à esterilização voluntária e pela regulamentação do artigo 226, parágrafo 7º, da Constituição, que assegurava o direito de livre escolha quanto ao número de filhos. A Lei do Planejamento Familiar foi aprovada na Câmara dos Deputados em um contexto internacional de garantia de direitos reprodutivos, a partir dos compromissos assumidos pelo Governo Brasileiro na Conferência da ONU de População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em 1994.<sup>19</sup> Essa lei sofreu mudanças no

(TV Manchete) no qual todos os candidatos à presidência foram inquiridos sobre sua posição com relação ao aborto, sem que essa temática tenha adquirido os contornos radicais de 2010. Entretanto, cabe também lembrar que esse tema foi importante no segundo turno das eleições de 1989, sendo peça acusatória do candidato Collor de Mello contra Lula da Silva.

<sup>19</sup> Os processos preparatórios desta Conferência constituem um marco na *advocacy* pelos direitos reprodutivos e dois importantes eventos, um nacional e outro internacional, marcaram este processo com consequências importantes na Conferência da ONU. No Brasil, um grupo de organizações, dentre as quais a Abep (Associação Brasileira de Estudos Populacionais), a CCR (Comissão de Cidadania e Reprodução), o Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, o Geledês e o SOS Corpo, tendo a Cepia e o Cfemea como secretaria executiva, organizaram grande evento em Brasília, em setembro de 1993, no qual foi redigida e aprovada a *Carta de Brasília, Nossos Direitos para Cairo 94*, com as reivindicações das mulheres relativas aos direitos reprodutivos. Entregue ao Ministério das Relações Exteriores, este documento subsidiou a posição governamental na CIPD. Outro evento de grande importância para os avanços alcançados na

Senado, por forte ação de *advocacy* da Igreja Católica, mas foi aprovada com algumas restrições.

Há entretanto uma perversa distância entre normas e práticas no âmbito da saúde reprodutiva. Além de resistência na realização da esterilização por parte de profissionais de saúde, recentemente a contracepção de emergência, tem sido alvo de Igrejas e setores conservadores, levando inclusive a pleitos junto ao Judiciário como relata Miriam Ventura em seu artigo “Saúde feminina e o pleno exercício da sexualidade e dos direitos reprodutivos”, neste livro.<sup>20</sup>

44

Às atuações dos setores conservadores se contrapõem iniciativas de organizações de mulheres. No último decênio tem crescido o número de ações de *advocacy* por direitos humanos dirigidas por diferentes setores da sociedade ao Judiciário. O movimento feminista brasileiro tem acumulado experiência de advogar junto ao Legislativo e ao Executivo, mas o mesmo não tem acontecido no âmbito do Judiciário que tem, entretanto, papel cada vez mais central na mediação de conflitos no cenário nacional. Em um quadro de crescente *judicialização* da sociedade brasileira, concomitante a uma perda relativa da legitimidade das instâncias legislativas, esse poder vem ocupando espaço significativo de decisão sobre matérias as mais diversas, desde delimitação de terras indígenas à pesquisas com células tronco embrionárias e união civil entre pessoas do mesmo sexo.

Advogar junto ao Judiciário implica realizar interlocuções em dois níveis: no plano nacional junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), ao Superior Tribunal da Justiça (STJ) e ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ); e no nível do Poder Judiciário estadual.

Um exemplo de ativismo pelos direitos reprodutivos junto ao Judiciário, mais especificamente junto ao STF, diz respeito à *advocacy* pelo direito da mulher interromper a gestação em casos de fetos anencéfalos. O processo, dirigido à mais alta corte do país, guardião da Constituição, valeu-se de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), instrumento jurídico ainda pouco utilizado no país e que permite à sociedade interpelar diretamente o Supremo Tribunal Federal.<sup>21</sup>

CIPD foi de cunho internacional, intitulado *Reproductive Health and Justice*. Esta Conferência, realizada no Rio de Janeiro no início de 1994, teve a Cepia e o IWHC (International Women's Health Coalition) como coordenação executiva e congregou mais de 250 mulheres de 89 países que, trabalhando arduamente para a elaboração de consensos, redigiram e aprovaram documento que subsidiou, com sucesso, a ação de *advocacy* não governamental internacional durante a CIPD.

<sup>20</sup> Vide a propósito a atuação da Comissão de Cidadania e Reprodução, CCR, em Jundiaí em [www.ccr.org.br](http://www.ccr.org.br)

<sup>21</sup> Em abril de 2004 a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS), com assessoria do Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero (Anis), apresenta uma ADPF ao STF relativa a um caso de anencefalia para garantir o direito de escolha das mulheres pelo abortamento e para proteger os profissionais de saúde que quisessem realizar o procedimento. Na ocasião o Ministro Marco Aurélio de Mello

Anencefalia é uma anomalia fetal grave e irreversível. Entretanto, apesar das evidências médicas, ainda não se permite que a mulher decida pela interrupção da gestação nesta circunstância, obrigando-a a levar a termo a gestação.

Dentre os vários argumentos utilizados na defesa desse direito, destaca-se o de que a lei brasileira que rege os transplantes de órgãos (Lei 9.434/97) afirma ser a morte encefálica ou cerebral o critério para o reconhecimento do óbito. O direito à saúde física e mental da mulher, ao progresso da ciência tal como é definido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como, as obrigações derivadas do fato do Brasil ser signatário da Convenção Internacional contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, são exemplos de argumentos utilizados pelos defensores do direito de interromper a gestação.

Esta ação de *advocacy*, voltada para o STF, desenrola-se inclusive no próprio espaço desse tribunal que, em 2008, realizou audiências públicas nas quais vários atores com posições conflitantes, conformando um campo altamente litigioso, se enfrentaram apresentando seus argumentos pró e contra aos juízes desta alta corte. Instâncias de governo como o Ministério da Saúde e a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), bem como o CNDM, atuando em consonância com organizações da sociedade civil voltadas para a defesa dos direitos das mulheres, aliadas por sua vez a representações diversas da área médica e jurídica, somaram forças em uma estratégia consensual de defesa desse direito.

Nesse processo de *advocacy* foi também desenvolvida, desde início de 2009, uma campanha pública pelo direito da interrupção da gravidez através da mídia impressa, banners, outdoors, cartazes, panfletos, listas eletrônicas e que teve por eixo central uma peça publicitária cuja mensagem é veiculada através de fotografia de grande impacto emocional. Trata-se assim de uma ação de *advocacy* ressaltando o direito de decisão, que se soma a outras iniciativas em curso voltadas para a questão do aborto.<sup>22</sup>

Considerando as características negativas atuais do Legislativo, o progresso das mulheres requer um maior ativismo feminista junto ao Poder Judiciário em suas diversas instâncias, construindo argumentos e ampliando o campo de aliados. É preciso afirmar, a laicidade do Estado brasileiro, a pluralidade da nossa sociedade, a garantia constitucional do

pronunciou-se de forma favorável à interrupção voluntária da gravidez neste processo. Entretanto, houve solicitação de vistas ao processo. Tal solicitação se deveu a questões formais de encaminhamento do caso. Uma vez decidido pelo STF, em abril de 2005, que cabia esta forma de encaminhamento, o STF passou a julgar o mérito da questão, ou seja o direito de interromper a gestação nesta circunstância.

<sup>22</sup> Esta Campanha foi desenvolvida pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e pela Cepia.

direito à saúde, do direito de decisão na vida reprodutiva. E, consoante a Conferência da ONU dos Direitos da Mulher, de 1995, garantir o direito da não penalização das mulheres que recorrem ao aborto, dentre outros argumentos.

O campo da saúde e dos direitos sexuais e reprodutivos está permeado por variáveis de ordem social, que o constroem a partir das desigualdades vigentes na sociedade. Existem laços estruturais entre o corpo e a sociedade e a compreensão do binômio saúde/enfermidade implica considerar que o corpo a ser tratado tem as marcas físicas e psíquicas de sua inserção social. A desvalorização cultural de determinadas categorias, como a menos valia de uma mulher em função das relações de gênero, ou em função da raça e etnia, ou em razão de orientação sexual, também contribuem fortemente para o adoecimento físico e mental, podendo também interferir no diagnóstico e tratamento.

Os movimentos de mulheres negras vêm denunciando a forma como raça e etnia constituem um marcador de diferenças no acesso a serviços de saúde e o efeito circular de tal diferencial no adoecimento. A maior incidência de câncer do colo de útero em mulheres negras e pobres é um exemplo claro desses laços estruturais que demandam ações específicas de *advocacy* no campo da saúde sexual e reprodutiva. Rosana Heringer e Joselina Silva apresentam no artigo "Diversidade, relações raciais e étnicas e de gênero no Brasil contemporâneo", deste livro, dados comprovando que as mulheres negras têm menor acesso a exames ginecológicos preventivos e a mamografia que as mulheres brancas e que sua mortalidade, por complicações na gestação, é três vezes maior que a de mulheres brancas.

Miriam Ventura chama atenção, em seu artigo "Saúde feminina e o pleno exercício da sexualidade e dos direitos reprodutivos", nesta publicação, para o fato de que saúde é, sobretudo, uma questão de cidadania e de justiça social, e não apenas um estado biológico. Afirmar ainda que a atual concepção de direitos sexuais e reprodutivos não se limita à assistência à saúde sexual e reprodutiva, mas abrange um conjunto de direitos humanos, individuais e sociais que devem interagir em busca do pleno exercício da sexualidade e da reprodução.

O advento do HIV/Aids, na década de 1980, sua configuração simbólica como doença de categorias "malditas" e a construção de um estigma em torno da doença influenciaram negativamente a resposta à epidemia, suscitando forte reação sobretudo de movimentos gays que desenvolveram estratégias de *advocacy* bem sucedidas por uma reconfiguração simbólica

desta síndrome e por políticas públicas de pesquisa e atendimento a portadores do vírus HIV.

Como bem aponta Miriam Ventura a mudança do perfil epidemiológico do HIV/Aids, com um significativo incremento da contaminação da população feminina, retrata o desequilíbrio de poder vivenciado pelas mulheres quando comparadas aos homens no exercício de sua sexualidade e as diferenças entre as próprias mulheres quando são levados em conta fatores como a raça, escolaridade e classe social.

A ideia de grupo de risco associado à Aids dos quais as mulheres, com exceção das trabalhadoras sexuais e usuárias de drogas injetáveis estariam excluídas, foi multiplicada através de campanhas públicas, contribuindo substancialmente para o aumento da vulnerabilidade da população feminina. A desconstrução da ideia de grupo de risco foi objeto de um esforço considerável de *advocacy* de ONGs e articulações de mulheres junto ao Ministério da Saúde, propondo novas linguagens nas campanhas veiculadas por este órgão através da mídia e novos investimentos na questão da feminização da Aids.

Novos campos de ação política por direitos no âmbito da sexualidade e da reprodução assistida convivem com questões ainda pendentes como a mortalidade materna que, sendo evitável em 90% dos casos, atinge fundamentalmente as mulheres de reduzido poder aquisitivo e baixa escolaridade, constituindo uma grave violação aos direitos humanos. Trabalhando em articulação com o governo, universidades, entidades médicas, os movimentos de mulheres têm advogado por maior controle social com o objetivo de identificar a real magnitude deste problema, suas causas e propor medidas, como a construção de indicadores adequados de mortalidade materna que são, também, indicadores do respeito à cidadania feminina e do compromisso com sua saúde.<sup>23</sup>

No âmbito da *advocacy* por direitos sexuais cabe ressaltar o crescente papel de ator político do movimento LGBT que se fortalece sobretudo nas últimas décadas, alcançando a um novo patamar a questão de gênero e sexualidade, ampliando o conceito de cidadania e direitos humanos e apontando novos desafios para a normatização e efetivação dos direitos sexuais e reprodutivos. Como afirma Sonia Correa, no artigo "O conceito de gênero: teorias, legitimação e usos", desta publicação, as desigualdades sociais, inclusive de gênero, são também atravessadas pelos efeitos de discrimi-

<sup>23</sup> Vide a propósito PITANGUY, Jacqueline. COSTA, Lygia & ROMANI, Andrea. Indicadores de Saúde Reprodutiva na América Latina e no Caribe. *Serie Mujer y Desarrollo* 103, Santiago: Cepal 2010.

nação, exclusão e estigma das hierarquias da sexualidade que decorrem da heteronormatividade como ideal prescritivo.

Da continuidade e alargamento do diálogo entre Estado e sociedade civil, da vigilância crítica e propositiva do feminismo, da sistemática atuação através de *advocacy* em frentes diversas que se reforçam mutuamente, depende o progresso das mulheres no campo dos direitos e da saúde no âmbito da sexualidade e da reprodução.

## **ADVOCACY: VIOLÊNCIAS**

A percepção social e o reconhecimento de que determinados costumes, leis, atitudes e comportamentos são violentos ou expressam relações sociais permeadas de conteúdo violento é histórica. Não existe justaposição entre o que uma sociedade identifica como violento e o que é criminalizado e punido enquanto tal. Características estruturais da sociedade, conjunturas políticas e econômicas, valores culturais e a própria dinâmica dos diferentes atores sociais respondem pela construção do campo da violência, campo este essencialmente político, no sentido de que seus contornos são traçados pelas tensões, alianças e disputas entre interesses diversos. A questão da violência contra a mulher incorpora também o debate atual sobre segurança humana e paz. A propósito, Pitanguy (2011) ressalta a necessidade de redefinir o conceito de paz incluindo a guerra que se processa intramuros, no espaço doméstico, e de distinguir o conflito, inevitável nas relações humanas, do uso indiscriminado da violência na sua resolução.<sup>24</sup>

As leis, sua interpretação e aplicação refletem as relações de poder, os padrões culturais e os valores vigentes na sociedade. Desigualdades sociais e sua representação em sistemas simbólicos hierárquicos impactam a arquitetura normativa. A interpretação, pelo aparato da justiça, de legislações teoricamente universais e neutras é frequentemente mediada por tais hierarquias. As disposições legais gerais de proteção, amparo sanção e indenização, de caráter universal, não tem sido aplicadas de forma igual a homens e mulheres, a negros e brancos, a ricos e pobres.

As ideias de ordem e desordem, de crime e castigo são conceitos dinâmicos que se modificam ao longo do tempo, pois expressam processos sociais e não verdades absolutas. Existe, em cada sociedade, uma defi-

<sup>24</sup> PITANGUY, Jacqueline. Reconceptualizing Peace and Violence Against Women: a work in progress. In *Imagine Peace, SIGNS*, Chicago: The University of Chicago Press, Vol 36, number 3, Spring 2011, pp561-566.

nição dominante do que seria a violência, bem como do que seria um comportamento criminoso. Essa percepção expressa e se ampara em leis e em políticas públicas. Entretanto, isso não significa que tal definição seja unânime, nem mesmo que seja consensual. De fato, conceitos diversos de violência podem conviver em uma mesma sociedade, lutando para se impor de forma hegemônica, para serem traduzidos em leis e legitimados em comportamentos. Analisar a questão do reconhecimento social da violência a partir da exclusão e da fragmentação dos direitos de cidadania em função de classe social, raça e etnia, sexo e sexualidade, dentre outros critérios, permite traçar um mapa bastante perverso do que, no Brasil, tem sido historicamente reconhecido como violento e, nesse âmbito, como delito passível de punição.

49

Neste país, durante séculos, crime e castigo foram definidos, sobretudo em função de um tipo ideal de cidadania calcado na figura do homem branco de classe alta e média. Assim foi porque, ao longo da história, esse grupo social dominou os recursos econômicos e o poder político para definir as fronteiras da ordem e desordem, do padrão e do desvio.

Assim é que durante cerca de 400 anos a escravidão, como instituição social e econômica, tornava invisível para a sociedade a violência da privação da liberdade dos homens e mulheres negros. Ainda hoje, a prevalência da ideia de democracia racial dificulta a percepção da discriminação racial vigente no Brasil, comprovada em dados estatísticos que, com base no quesito cor, introduzido nos indicadores sociais, demonstram não só a posição mais desfavorável da população negra em geral, e das mulheres negras em particular, mas também o fato de que, ao longo dos anos, tem sido mais difícil para esse contingente populacional melhorar essa posição do que para a população branca.

Heringer e Silva, em texto já mencionado, chamam atenção para a necessidade de tomar em conta a questão da transmissão intergeracional e intergrupar para entender as distinções de mobilidade social entre brancos e negros. Os filhos herdaram os lugares de prestígio legados às gerações vindouras. Como os afrobrasileiros são oriundos de famílias escravizadas, não gozam de status usufruído por outros grupos. Mesmo que esse círculo de menos valia seja interrompido por gerações atuais, o racismo, ainda vigente, atuaria no processo de desvalorização. As autoras pontuam que a diferença é ainda maior quando a variável gênero é agregada e concluem que, mais do que fatores históricos, são as heranças sociorraciais que atuam na educação, e por conseguinte na seletividade laboral, seja na escolha, no acesso e no ingresso no mercado de trabalho.



Bruschini, Ricoldi et alii no artigo “Trabalho, renda e políticas sociais: avanços e desafios”, desta publicação, confirmam o impacto dessa herança chamando atenção para o fato de que as mulheres negras são as trabalhadoras mais discriminadas em todo o país, sendo as brancas as mais bem representadas nos melhores empregos, nos setores mais organizados da economia, nos quais a probabilidade de obter salários mais elevados e melhores condições de trabalho é maior. Pereira de Mello, em seu artigo “Trabalhadoras domésticas: eterna ocupação feminina. Até quando?”, nesta publicação, destaca a presença expressivamente maior de mulheres negras, comparativamente à de brancas no trabalho doméstico, sendo este o setor de ocupação que, ainda hoje, concentra a maior porcentagem do trabalho feminino.

Também a violência contra a mulher tem heranças socioculturais, atuando na banalização dessa violência e na impunidade. No Brasil, durante séculos, nem mesmo o assassinato, considerado a expressão máxima da violência, era reconhecido enquanto crime quando perpetrado por marido contra mulher sobre quem pesasse a suspeita de infidelidade. O marido tampouco seria punido se matasse o suposto amante, desde que este fosse de nível social inferior, evidenciando assim, de forma exemplar, como a ideia de justiça se construía a partir dos eixos da classe social, sexo e cor.<sup>25</sup>

Herança dessa impunidade, o uso do argumento da legítima defesa da honra para absolver ou conseguir penas mínimas para assassinos confessos de suas mulheres foi prática predominante em tribunais do júri do país evidenciando o peso da desvalorização da mulher e do sentido de propriedade de maridos e companheiros para com suas parceiras.

Fruto de grande mobilização e formidável trabalho de *advocacy* das feministas, desde final da década de 1970, o argumento da legítima defesa da honra vem perdendo espaço como passaporte para a impunidade. Entretanto, mesmo após decisão histórica do STJ de março de 1991, quando foi rejeitado por esse Tribunal o argumento utilizado ainda hoje orienta defesas de assassinos confessos nos chamados crimes da paixão.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> As Ordenações Filipinas vigoraram no Brasil por quase 400 anos. A esse respeito vide HERMANN, Jacqueline e BARSTED, Leila Linhares. *O Judiciário e a Ordem legal e a (des)ordem familiar*. Rio de Janeiro: Cepia, 1995.

<sup>26</sup> Em março de 1991, o Superior Tribunal de Justiça, posicionando-se contra a legalidade da absolvição, por júri popular, de um homem que assassinara sua ex-mulher, reconheceu que “o homicídio não pode ser encarado como meio normal e legítimo contra o adultério pois, nesse tipo de crime, o que se defende não é a honra, mas a auto-estima, a jactância, o orgulho do senhor que vê a mulher como propriedade sua”. *Apud* Decisão do Superior Tribunal de Justiça de 11 de março de 1991, in Americas Watch, *A violência contra a Mulher no Brasil*, New York 1992.



Em crimes de estupro, persiste também uma lógica perversa no sentido de que cabe à mulher comprovar que não seduziu o agressor nem instigou, por sua atitude ou comportamento, a agressão sexual.

A violência de gênero tem efeitos múltiplos. Afeta simultaneamente o saber e a prática nos campos da educação, da saúde, do trabalho, da política, do direito como demonstram os diversos artigos deste livro. Ao mesmo tempo, contextos e variáveis diversas aumentam a vulnerabilidade da mulher à violência. As mulheres negras são maioria entre as vítimas de homicídio, lesão corporal e estupro, ao mesmo tempo em que a maior subalternidade das mulheres rurais aumenta sua vulnerabilidade.<sup>27</sup> É importante adotar uma perspectiva ampla na análise da violência e no desenho de estratégias de combate a esse fenômeno, posto que tem efeitos não apenas nas relações interpessoais, mas também nas instituições sociais de diversos campos.

A violência de gênero inclui o estupro, a violência doméstica, a mutilação, o homicídio, o abuso sexual, a coerção física e psicológica, e constitui um problema grave de saúde, em nível mundial. Sendo uma causa relevante da morbimortalidade feminina, ela é entretanto pouco reconhecida como uma questão de saúde pública, apesar de seus efeitos serem comparáveis aos de outros fatores de alta prioridade na agenda mundial (BID & OPAS, 1994).

No Brasil, vitórias importantes vêm sendo alcançadas no combate à violência de gênero. Na década de 1980, a criação das delegacias de polícia especializadas no atendimento a mulheres vítimas de violência doméstica e sexual, que hoje já são mais de 450 em todo o país, reflete a dinâmica dos movimentos de mulheres no sentido de advogar pela redefinição dos conceitos de crime e castigo. Atuando na sociedade civil ou no governo, através dos Conselhos de Direitos da Mulher, as mulheres lograram trazer a temática da violência doméstica para o debate público, propondo políticas públicas e influenciando a própria Constituição Federal que, no parágrafo 8º do artigo 226, atribui ao Estado a responsabilidade de coibir a violência no âmbito das relações intrafamiliares. Na década de 1990, o Brasil apresentou propostas de ação relativas à violência doméstica no Plano Nacional de Direitos Humanos.

No plano internacional, a Conferência Internacional de Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993 sob os auspícios das Nações Unidas, consagrou os princípios da indivisibilidade e universalidade e avançou significativamente no reconhecimento da violência doméstica como uma violação dos direitos humanos. Este resultou da ação internacional

<sup>27</sup> Vide os artigos de HERINGER e SILVA; CINTRÃO e SILIPRANDI e BARSTED nesta nova edição de *Progresso das Mulheres no Brasil*.

de *advocacy* dos movimentos de mulheres que, em campanha mundial, lançaram então o *slogan* "os direitos das mulheres são direitos humanos".<sup>28</sup> Aparentemente simples, na realidade significou um salto paradigmático na gramática dos direitos humanos, permitindo que violências ocorridas "intramuros da casa", tradicionalmente excluídas do âmbito dessa gramática (que privilegia o espaço das relações indivíduos-Estado), fossem ali incluídas como violações de direitos humanos. O tema da violência doméstica, como ressaltado por Miranda e Pitanguy (2006), oferece um exemplo claro da relevância do estreitamento da interação entre as esferas nacionais e internacionais. De fato, o parágrafo 8º do artigo 226 da Constituição, antecipa-se a Viena, e elimina qualquer entrave nacional ao apoio enérgico do governo brasileiro à Declaração de Viena.<sup>29</sup>

No âmbito regional, a Convenção de Belém do Pará, de 1994, representa avanço significativo como instrumento de direitos humanos que, ao ser ratificado pelos países membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), passa a ter força de lei. Barsted, em seu artigo "O progresso das mulheres no enfrentamento da violência", neste livro, destaca a influência dessa Convenção na elaboração da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06) que, fruto de um bem sucedido trabalho de *advocacy* articulando a SPM e um consórcio de ONGs, representa a principal conquista no âmbito legislativo na luta contra a violência contra a mulher, no período 2003-2010.

A promulgação desta lei significou o início de outro processo de *advocacy*, em curso, por sua efetiva implementação, o que pressupõe a criação de juizados especiais e se vê ameaçada por ações de inconstitucionalidade e/ou por restrições na interpretação de seus artigos. O Observatório da Lei Maria da Penha, estabelecido com o apoio da SPM, congregando ONGs e universidades, realiza ações de monitoramento que constituem, de fato, ações de *advocacy* que se complementam com iniciativas no sentido de capacitar atores diversos para o conhecimento e aplicação da referida lei.<sup>30</sup>

No período 2003-2010, cabe também ressaltar as mudanças, especialmente em 2005, no Código Penal, eliminando disposições atentatórias à dignidade da mulher, como o conceito de mulher honesta e a extinção da penalidade do agressor sexual, caso este contraísse matrimônio com a vítima. Exemplo da inter-relação entre as esferas nacionais e internacionais no que se refere à *advocacy* pelos direitos humanos é que essas

<sup>28</sup> Os movimentos de mulheres desempenharam papel fundamental nas conferências da ONU. A propósito desta forma de *advocacy* através de coligações vide SIKKINK, Kathryn (2000).

<sup>29</sup> PITANGUY, Jacqueline e MIRANDA, Dayse. *O Progresso das Mulheres no Brasil*. 2006.

<sup>30</sup> Para mais informações vide o site do Observatório da Lei Maria da Penha: <http://www.observe.ufba.br/>

mudanças do Código Penal foram, em grande parte, aquelas indicadas nas Recomendações do Comitê da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (Cedaw), quando da apresentação do Relatório Nacional Brasileiro, em 2004.<sup>31</sup>

Dentre os principais avanços na luta contra a violência contra a mulher ocorridos neste período, destaca-se o desenho de estratégias conjuntas entre Estado e sociedade civil, que tem se mostrado de grande eficácia no avanço de iniciativas no campo da violência. A partir de diretrizes das Conferências Nacionais promovidas pela SPM, este tema foi inserido nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres. Em 2007, o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher inaugura a formalização de ações concertadas entre os níveis federal e estadual.

Outro campo onde ocorreram avanços significativos necessários inclusive para apoiar ações de *advocacy*, diz respeito à produção e sistematização de dados que permitam traçar um retrato e analisar tendências a partir de séries históricas. A insuficiência destas informações, fundamentais para responder a demandas e traçar políticas públicas, afeta historicamente a área de saúde reprodutiva, na qual a precariedade de dados sobre mortalidade materna vem sendo denunciada pelos movimentos de mulheres. Essa precariedade, que também afeta o registro, sistematização e análise de dados na área da violência, vem sendo corrigida através da produção de estudos, pesquisas, *surveys*, como demonstra Barsted em seu artigo neste livro, permitindo avançar no conhecimento da extensão e perfil da violência contra a mulher no país.

A banalização da violência, fenômeno recorrente em comunidades dominadas pelo tráfico de drogas, vem afetando a visibilização da violência doméstica na própria comunidade e seu registro por parte da vítima. Ramos, no artigo "Violência, mulheres e UPPs – o que está mudando nas favelas cariocas, quais são os desafios?", nesta publicação, chama atenção para a iniciativa da instalação de UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora) em algumas comunidades do Rio de Janeiro antes dominadas pelo tráfico de drogas, e para o seu efeito direto no aumento do registro de ocorrências de violência doméstica. A autora salienta ainda que isto não significa necessariamente um aumento de casos de violência e sim que existem melhores condições para o acesso a serviços de segurança pública.

<sup>31</sup> Vide PITANGUY, Jacqueline in *Anuario de Derechos Humanos 2009*, BARSTED, Leila Linhares, no artigo "O progresso das mulheres no enfrentamento da violência", deste livro, e MIRANDA, Dayse e PITANGUY, Jacqueline na edição anterior desta publicação.

Tendo avançado significativamente no campo de políticas públicas e de leis, feito progressos na capacitação de profissionais da área de segurança e ampliado a interlocução com setores do Judiciário, ainda assim a questão da violência contra a mulher enfrenta barreiras poderosas ancoradas em uma cultura onde as ideias de igualdade de gênero e cidadania plena das mulheres ainda é mediada por poderosos arquétipos de subalternidade da mulher, e menos valia que ainda impregnam o imaginário social do Brasil.

Se o sexo indica diferença as relações de gênero estruturam desigualdades que permeiam as diversas experiências existenciais de homens e mulheres, inclusive na ocupação do espaço e no usufruto dos equipamentos urbanos, como aponta Pelegrino, nessa publicação.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Refletir sobre *advocacy* e direitos humanos das mulheres no Brasil implica celebrar e vigiar, traçar estratégias para denunciar, avançar e monitorar, em um processo dinâmico, de estabelecimento de alianças e definição de fronteiras entre atores da sociedade civil e entre estes e o Estado. Destaquei, neste artigo, as temáticas de direitos sexuais e reprodutivos e da violência contra a mulher, sem pretender negar a indivisibilidade dos direitos humanos das mulheres e a relevância e a interconexão de todas as dimensões abordadas nos diversos artigos deste livro.

Acompanhar a trajetória nacional e internacional dos direitos humanos das mulheres permite compreender como a conquista da visibilidade social desses direitos, o seu reconhecimento legal e a sua tradução em políticas públicas são fruto de uma luta política que denuncia valores, crenças, legislações discriminatórias, propõe novos marcos legais e estabelece mecanismos para sua implementação e políticas públicas para sua efetivação. As vitórias que hoje celebramos não teriam sido possíveis sem um longo processo de *advocacy* a nível nacional e internacional desenvolvido pelos movimentos de mulheres e que procurei recuperar de forma sucinta. A sustentabilidade dessas conquistas depende da vigilância e monitoramento da efetivação das políticas públicas já existentes, inclusive através de acompanhamento de elaboração de orçamentos, contingenciamento e aplicação de recursos por parte dos governos federal e local.

Refletir sobre *O Progresso das Mulheres no Brasil* implica reconhecer o longo caminho que ainda separa, em nossa sociedade, leis e realidade. Diversos fatores respondem por esta distância. Dentre estes, a desigual-

dade em função de classe social, gênero, raça e etnia e o autoritarismo que ainda permeiam a sociedade brasileira. É necessária uma permanente *advocacy* para que haja uma mobilização social no sentido de que direitos e princípios assegurados em leis se traduzam em comportamentos. Difundir as leis, os planos, programas, pactos e outras iniciativas que marcaram o período aqui analisado, é fundamental para assegurar o exercício efetivo dos direitos neles garantidos.

Como definir estratégias para operacionalizar o que já existe? Como tornar a cidadania uma prática cotidiana? Como recorrer a legislações e mecanismos nacionais e internacionais de direitos humanos? Estas questões são centrais na construção de agendas de *advocacy*.

55

A implementação das conquistas elencadas neste livro e a resposta aos impasses ainda existentes, representa um grande desafio. A ampliação e universalização dos direitos humanos requer um consenso internacional cujos limites e possibilidades dependem de questões relacionadas à soberania nacional, a valores culturais e religiosos, a características do Estado como laicismo, religiosidade, autoritarismo, democracia, e como procurei evidenciar neste artigo, da capacidade de *advocacy* da sociedade civil, em especial dos movimentos de mulheres.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Branca Moreira, PITANGUY, Jacqueline. *O que é feminismo?* São Paulo: Brasiliense. 1991, 8ª edição.
- ALVES, Branca Moreira. *Ideologia e feminismo: a luta da mulher pelo voto no Brasil*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1980.
- ARENDT, Hannah. *Sobre a Revolução*. 2001. São Paulo, Ed. Companhia das Letras, São Paulo, 2011.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.
- BOURDIEU, Pierre. *A Economia das Trocas Simbólicas*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992.
- COMPARATO, Fabio Konder. *A Afirmação Histórica Dos Direitos Humanos*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- HABERMAS, Jürgen. O conceito de Poder em Hannah Arendt. In FREITAG, Bárbara; ROUANET, Sergio (orgs.), FERNANDES, Florestan (coord.) São Paulo: Ática, 1980, p.100-118.
- HERMANN, Jacqueline e BARSTED, Leila. *O Judiciário e a Ordem legal e a (des)ordem familiar*. Rio de Janeiro: Cepia, 1995.
- COOK, Rebecca. *Human Rights of Women*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 1995.

- LAMAS, Marta. Feminismo e Liderança. In AGENDE, CFEMEA, Flora Tristán (orgs.). *Mulheres no Comando Além do Cairo e Beijing: Fortalecendo as ONGs na América Latina*. Brasília: 1999.
- LINDGREN, José Augusto. *Relações Internacionais e Temas Sociais*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.
- MACHADO, Lia Zanotta, apresentação preparada para o Seminário Autonomia Econômica e Empoderamento da Mulher. Funag: Rio de Janeiro, junho de 2011.
- PERRONE, Cláudia e ALMEIDA, Guilherme Assis. *O Direito Internacional dos Direitos Humanos*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- PITANGUY, Jacqueline. COSTA, Lygia & ROMANI, Andrea. Indicadores de Saúde Reprodutiva na América Latina e no Caribe. *Serie Mujer y Desarrollo* 103, Santiago: Cepal, 2010.
- PITANGUY, Jacqueline. Reconceptualizing Peace and Violence Against Women: a work in progress. In *Imagine Peace, SIGNS*, Chicago: The University of Chicago Press, Vol. 36, number 3, Spring 2011, pp.561-566.
- . Violencia contra la Mujer em/en el espacio Domestico y la Tutela del Estado. In *Anuario de Derechos Humanos*. Centro de Derechos Humanos (ed.), Universidad de Chile, Santiago: 2009, p.59.
- . Movimento de Mulheres e Políticas de Gênero no Brasil. In Cepal/ Eclac. *Mujer y Desarrollo*, junho 2003, série 45.
- . Gênero Cidadania e Direitos Humanos. In BRUSCHIN, C e UMBERHAUM, S (orgs.). *Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Editora 34, 2002.
- . *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 4ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- . Negociação e Discurso. In AGENDE, CFEMEA, Flora Tristán (orgs.). *Mulheres no Comando Além do Cairo e Beijing: Fortalecendo as ONGs na América Latina*. Org., Brasília: 1999.
- . *Cidadania, Direito e Liberdade*. Cadernos Cepia, n. 4, Rio de Janeiro: Cepia. 1998.
- PITANGUY, Jacqueline e MIRANDA, Dayse. *O Progresso das Mulheres no Brasil*. Cepia/ Unifem 2006.
- SCHULER, Margareth e THOMAS, Dorothy. *Direitos Humanos das Mulheres Passo a Passo*, publicado por Women, Law and Development International em 1997 e traduzido ao português e editado pela Cepia.
- SIKKINK, Kathryn. La Dimensión Transnacional de los Movimientos Sociales. In Cuadernos Del Foro. Buenos Aires, ano 2, 33, junio, 2000.
- TRINDADE, Antonio A. Cançado. Prefácio In: PIOVESAN, Flavia. *Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional*. 4ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.



# DIREITOS HUMANOS, CIVIS E POLÍTICOS: A CONQUISTA DA CIDADANIA FEMININA



Foto: Nair Benedito - N. Imagens



Este artigo tem por objetivo analisar os avanços dos direitos humanos, civis e políticos das mulheres no Brasil.

Inicialmente, examinaremos o marco jurídico constitucional e internacional relativamente à proteção destes direitos, com destaque para a Constituição Federal de 1988 e aos Tratados Internacionais de proteção dos direitos humanos ratificados pelo Brasil.

Em um segundo momento, analisaremos os direitos políticos das mulheres, avaliando sua participação política na esfera pública estatal, notadamente nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como em demais espaços de participação política.

Em um terceiro momento, passaremos ao estudo dos direitos civis das mulheres, à luz dos parâmetros Constitucionais e das inovações introduzidas pelo Código Civil (Lei 10.406/02).

Finalmente, avaliaremos os avanços, os obstáculos e os desafios para a implementação dos direitos humanos, civis e políticos das mulheres brasileiras, capazes de assegurar o exercício de sua cidadania civil e política nos espaços público e privado, em sua plenitude e com inteira dignidade.

## **A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS, CIVIS E POLÍTICOS DAS MULHERES NO BRASIL: MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL**

60

A Constituição Federal de 1988 simboliza o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no país. O texto constitucional 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, a Constituição objetivou resgatar o Estado de Direito, a separação dos poderes, a Federação, a Democracia e os direitos fundamentais, à luz do princípio da dignidade humana. O valor da dignidade da pessoa humana, como fundamento do Estado Democrático de Direito (artigo 1º, III da Constituição), impõe-se como núcleo básico e informador de todo ordenamento jurídico, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação do sistema constitucional.

A Carta de 1988 significou um avanço extraordinário na consolidação dos direitos e garantias fundamentais, situando-se como o documento mais abrangente e pormenorizado sobre os direitos humanos jamais adotado no Brasil. É a primeira Constituição brasileira a iniciar com capítulos dedicados aos direitos e garantias, para depois tratar do Estado, de sua organização e do exercício dos poderes. Ineditamente, os direitos e garantias individuais são elevados a cláusulas pétreas, passando a compor o núcleo material intangível da Constituição (artigo 60, parágrafo 4º). Há a inclusão de novos direitos e garantias constitucionais, bem como o reconhecimento da titularidade coletiva de direitos, com alusão a sindicatos, a associações e a entidades de classe.

Além disso, a Constituição fortalece e aprimora a tônica democrática, ao consagrar a democracia participativa, mediante a instituição de mecanismos de participação direta da vontade popular (como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, nos termos dos artigos 1º, parágrafo único e 14), estimulando, ainda, o direito de participação orgânica e comunitária (artigos 10, 11, 194, VII e 198, III).

De todas as Constituições brasileiras, foi a Carta de 1988 a que mais assegurou a participação popular em seu processo de elaboração, a partir do recebimento de elevado número de emendas populares. É, portanto, a Constituição que apresenta o maior grau de legitimidade popular.

Na avaliação do movimento de mulheres, um momento destacado na defesa dos direitos humanos das mulheres foi a articulação desenvolvida ao longo do período pré-1988, visando assegurar direitos e conquistas

no âmbito constitucional. Este processo culminou com a 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 da Constituinte, o resultado foi a incorporação significativa das reivindicações formuladas pelas mulheres no texto constitucional de 1988.

Como observa Leila Linhares Barsted:

O movimento feminista brasileiro foi um ator fundamental nesse processo de mudança legislativa e social, denunciando desigualdades, propondo políticas públicas, atuando junto ao Poder Legislativo e, também, na interpretação da lei. Desde meados da década de 70, o movimento feminista brasileiro tem lutado em defesa da igualdade de direitos entre homens e mulheres, dos ideais de Direitos Humanos, defendendo a eliminação de todas as formas de discriminação, tanto nas leis como nas práticas sociais. De fato, a ação organizada do movimento de mulheres, no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, ensejou a conquista de inúmeros novos direitos e obrigações correlatas do Estado, tais como o reconhecimento da igualdade na família, o repúdio à violência doméstica, a igualdade entre filhos, o reconhecimento de direitos reprodutivos, etc.<sup>1</sup>

O êxito do movimento de mulheres, no tocante aos ganhos constitucionais, pode ser claramente evidenciado pelos dispositivos 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); b) o reconhecimento da união estável como entidade familiar (artigo 226, parágrafo 3º, regulamentado pelas Leis 8.971, de 29 de dezembro de 1994 e 9.278, de 10 de maio de 1996); c) a proibição da discriminação no mercado de trabalho, por motivo de sexo ou estado civil (artigo 7º, 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

<sup>1</sup> BARSTED, Leila. Linhares (2001). Para a autora: “(...) esse quadro legislativo favorável foi fruto de um longo processo de luta das mulheres pela ampliação de sua cidadania, compreendida de forma restrita pela República brasileira inaugurada em 1889. As restrições aos direitos políticos das mulheres somente foram retiradas completamente na Constituição Federal de 1934; no plano dos direitos civis, até 1962, a mulher casada era considerada relativamente incapaz, necessitando da autorização do marido para exercer os mais elementares direitos, como, por exemplo, o direito ao trabalho. Até 1988, as mulheres casadas ainda eram consideradas colaboradoras do marido, competindo a estas a direção da sociedade conjugal. No que se refere aos direitos trabalhistas, até fins da década de 70, a lei, sob a rubrica de “proteção”, impedia a entrada da mulher em amplos setores do mercado de trabalho”. (op. cit. pp.34-35)

efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho); d) a proteção especial da mulher do mercado de trabalho, mediante incentivos específicos (artigo 7º, 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); e) 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 7º, 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 f) o dever do Estado de coibir a violência no âmbito das relações familiares (artigo 226, parágrafo 8º, tendo sido prevista a notificação compulsória, em território nacional, de casos de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados, nos termos da Lei 10.778, de 24 de novembro de 2003. Ressalte-se que, em 7 de agosto de 2006, foi adotada a Lei 11.340 – a Lei “Maria da Penha” –, que de forma inédita cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, estabelecendo medidas para a prevenção, assistência e proteção às mulheres em situação de violência.<sup>2</sup> Além destes avanços, merece ainda destaque a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, dispondo que cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo. Adicione-se, também, a Lei 10.224, de 15 de maio de 2001, que ineditamente dispõe sobre o crime de assédio sexual.

Na experiência brasileira, há de se observar que os avanços obtidos no plano internacional foram e têm sido capazes de impulsionar transformações internas. Neste sentido, cabe destaque ao impacto e à influência de documentos como a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher de 1979, a Declaração e o Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena de 1993, o Plano de Ação da Conferência Mundial 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 da Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim de 1995. Estes instrumentos internacionais inspiraram o movimento de mulheres a exigir, no plano local, a implementação de avanços obtidos na esfera internacional.

Na avaliação de Jacqueline Pitanguy:

<sup>2</sup> Sobre a Lei Maria da Penha e seu processo de elaboração, com especial ênfase à articulação do movimento de mulheres, à litigância internacional perante a Comissão Interamericana e à consequente condenação do Estado Brasileiro no caso “Maria da Penha”, ver Flávia Piovesan (2009).

(...) à medida que novas questões foram incorporadas à agenda dos direitos humanos, os movimentos de mulheres também ampliaram as suas estratégias de luta diante dos seus governos nacionais. As Conferências do Cairo (1994), Pequim (1995), a Cedaw e as Convenções como a de Belém do Pará foram fundamentais para a institucionalização da cidadania e dos direitos humanos das mulheres no Brasil. Podemos afirmar que a agenda dos direitos humanos das mulheres influenciou o discurso político no Brasil e desencadeou políticas públicas, em particular nos campos da saúde sexual e reprodutiva; dos direitos trabalhistas e previdenciários; dos direitos políticos e civis; e da violência de gênero.<sup>3</sup>

63

A arquitetura internacional de proteção dos direitos humanos é capaz de refletir, ao longo de seu desenvolvimento, as diversas feições e vertentes do movimento feminista.<sup>4</sup> Reivindicações feministas, como o direito à igualdade formal (como pretendia o movimento feminista liberal), a liberdade sexual e reprodutiva (como pleiteava o movimento feminista libertário radical), o fomento da igualdade econômica (bandeira do movimento feminista socialista), a redefinição de papéis sociais (lema do movimento feminista existencialista) e o direito à diversidade sob as perspectivas de raça, etnia, dentre outras (como pretende o movimento feminista crítico e multicultural) foram, cada qual ao seu modo, incorporadas pelos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos.

À luz da internacionalização dos direitos humanos, foi a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993 que, de forma explícita, afirmou, em seu parágrafo 18, que os direitos humanos das mulheres e das meninas são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais. Esta concepção foi reiterada pela Plataforma de Ação de Pequim, de 1995.

O legado de Viena é duplo: não apenas endossa a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos invocadas pela Declaração Universal de 1948, como confere visibilidade aos direitos humanos das mulheres e das meninas, em expressa alusão ao processo de especificação do sujeito de direito e ao reconhecimento de identidades. Neste cenário, as mulheres devem ser vistas nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. O direito à diferença implica o direito ao reconhecimento de identidades próprias, o que propicia a incorporação da perspectiva de gênero<sup>5</sup>, isto é, repensar, revisitar e reconceituar os

<sup>3</sup> Ver PITANGUY, Jacqueline (2006) p.29.

<sup>4</sup> Sobre as diferentes fases do movimento feminista, ver TONG, Rosemarie Putnam (1998).

<sup>5</sup> Afirma Alda Facio: "(...) Gender ou gênero sexual corresponde a uma dicotomia sexual que é imposta socialmente através de papéis e estereótipos". In: Cuando el genero suena cambios trae. San José da Cos-

direitos humanos a partir da relação entre os gêneros, como um tema transversal.

O balanço das últimas três décadas permite apontar que o movimento internacional de proteção dos direitos humanos das mulheres centrou seu foco em três questões centrais: a) a discriminação contra a mulher; b) a violência contra a mulher; e c) os seus direitos sexuais e reprodutivos. Considerando que este estudo objetiva analisar especificamente os direitos humanos, civis e políticos das mulheres, destaque será conferido ao tema da discriminação contra a mulher.

64 Em 1979, foi adotada a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, ratificada por 186 Estados<sup>6</sup>, incluindo o Brasil, que a ratificou em 1984. Esta Convenção teve, portanto, um amplo grau de adesão, apenas perdendo para a Convenção sobre os Direitos da Criança, da qual são signatários 193 Estados-Partes (2010). A Convenção foi resultado de reivindicação do movimento de mulheres, a partir da primeira Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada no México, em 1975. No plano dos direitos humanos, contudo, a Convenção de 1979 foi a que mais recebeu reservas por parte dos Estados signatários<sup>7</sup>, especialmente no que tange à igualdade entre homens e mulheres na família. Tais reservas foram justificadas com base em argumentos de ordem religiosa, cultural ou mesmo legal, havendo países (como Bangladesh e Egito) que acusaram o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher de praticar “imperialismo cultural e intolerância religiosa”, ao impor-lhes a visão de igualdade entre homens e mulheres, inclusive na família<sup>8</sup>. Isto reforça o quanto a implementação dos direitos humanos das mulheres está condicionada à dicotomia entre os espaços público e privado, que, em muitas sociedades, confina a mulher ao espaço exclusivamente doméstico da casa

ta Rica: ILANUD – Proyecto Mujer y Justicia Penal, 1992, p.54). Gênero é, assim, concebido como uma relação entre sujeitos socialmente construídos em determinados contextos históricos, atravessando e construindo a identidade de homens e mulheres. Sobre a matéria, ver ainda BUNCH, Charlotte (1995); BARTLETT, Katherine (1993); SCALES, Ann (1993); WEST, Robin (1993); MACKINNON, Catharine (1993).

<sup>6</sup> Consultar a respeito UNDP. *Human Development Report 2010*. New York/Oxford, Oxford University Press, 2011.

<sup>7</sup> Trata-se do instrumento internacional que mais fortemente recebeu reservas, dentre as Convenções internacionais de Direitos Humanos, considerando que 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 contra a Mulher enfrentou o paradoxo de ter maximizado sua aplicação universal ao custo de ter comprometido sua integridade. Por vezes, a questão legal acerca das reservas feitas à Convenção atinge a essência dos valores da universalidade e integridade. A título de exemplo, quando da ratificação da Convenção, em 1984, o Estado brasileiro apresentou reservas ao artigo 15, parágrafo 4º e ao artigo 16, parágrafo 1º (a), (c), (g), e (h), da Convenção. 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 Governo brasileiro notificou o Secretário Geral das Nações Unidas acerca da eliminação das aludidas reservas.

<sup>8</sup> HENKEIN, Louis et alii.(1999).

e da família. Vale dizer que, embora se constate, crescentemente, a democratização do espaço público, com a participação ativa de mulheres nas mais diversas arenas sociais, resta o desafio de democratização do espaço privado – cabendo enfatizar que este passo é fundamental para a própria democratização do espaço público.

A Convenção se fundamenta na dupla obrigação de eliminar a discriminação e de assegurar a igualdade. Logo, a Convenção consagra duas vertentes diversas: a) a vertente repressiva-punitiva, para a proibição da discriminação e b) a vertente positiva-promocional, voltada para a promoção da igualdade. A Convenção objetiva não só erradicar a discriminação contra a mulher e suas causas, como também estimular estratégias de promoção da igualdade. Combina a proibição da discriminação com políticas compensatórias que acelerem a igualdade enquanto processo, prevendo a adoção de medidas afirmativas, enquanto meios especiais e temporários voltados para aliviar e remediar o padrão discriminatório que alcança as mulheres. As ações afirmativas objetivam transformar a igualdade formal em igualdade material e substantiva, assegurando a diversidade e a pluralidade social. Devem ser compreendidas não somente pelo prisma retrospectivo – no sentido de aliviar a carga de um passado discriminatório –, mas também prospectivo, com o intuito de fomentar a transformação social, criando uma nova realidade. A Convenção alia à vertente repressiva-punitiva a vertente positiva-promocional.

No âmbito jurídico-normativo, o período pós-1988 foi marcado pela adoção de uma ampla normatividade nacional voltada para a proteção dos direitos humanos, ao que se conjugou a crescente adesão do Brasil aos principais tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. A Constituição Federal de 1988 celebra, deste modo, a reinvenção do marco jurídico normativo brasileiro no campo da proteção dos direitos humanos. Desde o processo de democratização do país e em particular a partir da Constituição Federal de 1988, os mais importantes tratados internacionais de proteção dos direitos humanos foram ratificados pelo Brasil.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Dentre eles, destacam-se: a) a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; b) a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28 de setembro de 1989; c) a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; d) o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; e) o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; f) a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992; g) a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995; h) o Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996; i) o Protocolo à Convenção Americana em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996; j) o Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional, em 20 de junho de 2002; k) o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, em 28 de junho de 2002; l) os dois Protocolos Facultativos à Convenção sobre os Direitos da Criança, referentes ao



Além dos significativos avanços decorrentes da incorporação, pelo Estado Brasileiro, da normatividade internacional de proteção dos direitos humanos, o pós-1988 apresenta a mais vasta produção normativa de direitos humanos de toda a história legislativa brasileira. Pode-se afirmar que a maior parte das normas de proteção aos direitos civis e políticos foi elaborada após a Constituição de 1988, em sua decorrência e sob a sua inspiração.<sup>10</sup>

Como ressalta Leila Linhares Barsted:

66

(...) nosso país não só assinou todos os documentos relativos ao reconhecimento e às proteções aos direitos humanos das mulheres, como apresenta um quadro legislativo bastante avançado no que se refere à igualdade de direitos entre homens e mulheres.<sup>11</sup>

## OS DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES

Como vimos assinalando, a Constituição Brasileira de 1988 alarga, fortalece e aprimora a proteção dos direitos políticos no Brasil.

Ao consagrar o princípio da soberania popular, o texto constitucional estabelece, no artigo 1º, parágrafo único, que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos

envolvimento de crianças em conflitos armados e à venda de crianças e prostituição e pornografia infantis, em 24 de janeiro de 2004; m) o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura, em 11 de janeiro de 2007; n) a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, em 1º de agosto de 2008; e o) o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, bem como do Segundo Protocolo ao mesmo Pacto visando a Abolição da Pena de Morte, em 25 de setembro de 2009. A estes avanços, somou-se o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em dezembro de 1998.

<sup>10</sup> Neste sentido, considerando especificamente a proteção dos direitos civis e políticos, dentre outros, destacam-se os seguintes atos normativos: a) Lei 7.716, de 5 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 9.029, de 13 de abril de 1995 – 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) Decreto 1904, 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; d) Lei 9.459, de 13 de maio de 1997 – Altera e aprimora a Lei 7.716/89 (que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor), prevendo também a punição de crimes resultantes de preconceito de etnia, religião ou procedência nacional; e) Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 – Estabelece normas para as eleições, dispondo que cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo; f) 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, destacando os seus direitos fundamentais, bem como a política de atendimento destes direitos; e 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, omitirem-se, em consonância com o disposto no artigo 5º, XLIII da Constituição de 1988.

<sup>11</sup> BARSTED, Leila Linhares (2001) Op. cit., p.34.



da Constituição. Os mecanismos de participação direta da vontade popular contemplados pela Constituição são o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, instrumentos regulamentados pela Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998.<sup>12</sup>

A soberania popular é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos – que, ineditamente, integra o conteúdo material intangível da Constituição, nos termos do artigo 60, parágrafo 4º, II.

O alistamento eleitoral e o voto obrigatório são obrigatórios para os maiores de dezoito anos e facultativo para os analfabetos, os maiores de setenta anos, os maiores de dezesseis e menores de dezoito (artigo 14, parágrafo 1º, I e II). Vedado é o alistamento, como eleitores, aos estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, aos conscritos. Relembre-se que somente em 1932 as mulheres brasileiras passaram a ter o direito de voto.

De acordo com estatísticas eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, em 2010 as mulheres integravam 51,807% do eleitorado nacional, o que corresponde a 70.252.943 de eleitoras no universo global de 135.604.041 votantes no Brasil. No exterior, as mulheres representam 60,39% do eleitorado, ou seja, 121.028 votantes do total de 200.392 eleitores.<sup>13</sup> Note-se que este percentual manteve-se estável, pois era 50,22% em 1994 (47.597.230 eleitoras); 50,16% em 1996 (50.803.039 eleitoras); e 49,99% em 1998 (53.013.835 eleitoras).<sup>14</sup>

A possibilidade de candidatar-se a cargo eletivo deve respeitar determinadas exigências constitucionais, tais como: a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição e a filiação partidária. Outra condição de elegibilidade é a idade mínima de: trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; vinte e um anos para

<sup>12</sup> De acordo com o artigo 2º da Lei 9.709/98: “Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”. Adiciona o parágrafo 1º do mesmo artigo: “O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido”. O parágrafo 2º acrescenta: “O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”. Quanto à iniciativa popular, nos termos do artigo 61, parágrafo 2º, pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

<sup>13</sup> De acordo com: Estatísticas de Eleitorado, TSE, disponível em: [http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/estatistica2010/Est\\_eleitorado/sexo.html](http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/estatistica2010/Est_eleitorado/sexo.html) (acesso em 9/4/2011).

<sup>14</sup> A respeito, consultar Brasil, Tribunal Superior Eleitoral, Estatísticas do TSE. Brasília. Os dados foram obtidos via base de dados Canelew, CD-ROM.

Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz e dezoito anos para Vereador. Inelegíveis são os inalistáveis<sup>15</sup> e os analfabetos.

Observe-se que a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, ao estabelecer normas para as eleições, dispôs que cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo. Anteriormente, a Lei 9.100, de 2 de outubro de 1995, previa uma cota mínima de 20% das vagas de cada partido ou coligação para a candidatura de mulheres. Tais comandos normativos estão em absoluta consonância com a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, que estabelece não apenas o dever do Estado de proibir a discriminação, como também o dever de promover a igualdade, por meio de ações afirmativas. Estas ações constituem medidas especiais de caráter temporário, voltadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher (artigo 4º da Convenção).

Importa realçar que a adoção da legislação das cotas está associada à campanha “Mulheres sem Medo do Poder”, desenvolvida pela bancada feminina do Congresso Nacional, com o apoio do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e do movimento de mulheres.<sup>16</sup>

A respeito das cotas, constata-se que, se em 1994 (antes da legislação específica) a percentagem de mulheres candidatas no Brasil era de 7,18%, em 2002, com a adoção da lei das cotas, este índice foi elevado a 14,84%, conforme os dados do próprio Tribunal Superior Eleitoral. Em 2010, o percentual de mulheres candidatas para as eleições foi de 22,4% do total de candidaturas para os cargos do Executivo e Legislativo federal e estaduais. Entretanto, ao analisar as candidaturas femininas para o cargo de governador/a o percentual cai para apenas 10,6%. As candidatas para o Senado representaram apenas 13,2%; as candidaturas femininas para deputado/a federal corresponderam a 22,2% e para deputada/o estadual, 22,7%.<sup>17</sup>

Como observa José Eustáquio Diniz Alves:

Durante 60 anos, de 1932 até 1992, as mulheres brasileiras conseguiram obter no máximo 7% das cadeiras do Legislativo municipal. Em 1994, as mulheres representavam 8% das Assembléias Legislativas do país e 6% da Câmara

<sup>15</sup> Nos termos do artigo 14, parágrafo 2º da Constituição Federal, “não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos”.

<sup>16</sup> Cf. Relatório Nacional Brasileiro sobre a Implementação da Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial da Mulher (Pequim, 1995) apresentado na Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas. Mulher 2000: Igualdade de Gênero, Desenvolvimento e Paz para o Século XXI. Brasília, 2000, p.43.

<sup>17</sup> Quadro disponível em: [http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/estatistica2010/Est\\_candidatura/cargo\\_sexo.html](http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/estatistica2010/Est_candidatura/cargo_sexo.html) (acesso em 9/4/2011).

Federal. Para reverter essa situação de desvantagem foram promulgadas as Leis 9.100/95 e 9.504/97 inaugurando a política de cotas, com o objetivo de reverter o caráter excludente do sistema político brasileiro, nos aspectos de gênero.<sup>18</sup>

No entanto, pondera o autor que o

crescimento tem ficado abaixo do esperado e do que aconteceu em outros países que adotaram algum tipo de política de cotas. Os resultados tímidos da Lei se devem à forma como a legislação foi adotada no Brasil. A Lei “reserva” 30% das vagas para cada sexo, mas não obriga que cada partido preencha as vagas destinadas para o sexo que tem representação minoritária. Em consequência, nenhum partido cumpriu a cota de 30% na média nacional nos últimos pleitos. Nas eleições municipais de 2004 a média nacional de candidaturas femininas para as Câmaras Municipais foi de 22% e a percentagem de vereadoras eleitas ficou em 12%.<sup>19</sup>

O movimento de mulheres tem entendido que a política de cotas não resultou em apoio efetivo e adequado às candidaturas femininas, denunciando que os partidos políticos não cumprem as cotas e seus fundos não destinam recursos de caráter afirmativo às candidaturas das mulheres.<sup>20</sup>

Quanto aos partidos políticos, a Constituição consagra a liberdade para sua criação, fusão, incorporação e extinção, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os preceitos do caráter nacional, a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros, ou de subordinação a estes, e a prestação de contas à Justiça Eleitoral.

Aos partidos políticos é assegurada a autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecerem normas de fidelidade e disciplina partidárias. Em 1995, na direção nacional dos maiores partidos políticos, havia apenas 5% de mulheres, sendo que este percentual elevou-se a 10% em 1998 e a 12% em 2000. Em 2010, os 27 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral eram presididos por homens, nenhum por mulher.

<sup>18</sup> ALVES, José Eustáquio Diniz (2004).

<sup>19</sup> Idem/ibidem.

<sup>20</sup> Ver a respeito, O Brasil e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – Documento do Movimento de Mulheres para o Cumprimento da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – Cedaw, pelo Estado Brasileiro: Propostas e Recomendações. Brasília, 2003, pp.26-27; Comissão Organizadora da Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras. Plataforma Política Feminista. Brasília, 2002, p.17.

Os partidos políticos estão impossibilitados de se utilizar de organização paramilitar sendo assegurado o acesso aos recursos do fundo partidário, bem como o acesso gratuito aos meios de comunicação de massa, de acordo com a legislação eleitoral.

Não é admitida a cassação dos direitos políticos, cuja perda ou suspensão se dará nos casos de cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; incapacidade civil absoluta; condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa; e improbidade administrativa.

A justiça eleitoral brasileira é responsável pela organização da divisão eleitoral do país; pelo alistamento; pela adoção ou proposição de providências para que as eleições se realizem no tempo e na forma determinados em lei; pela fixação da data das eleições (quando não determinada pela Constituição); pela resolução das arguições de inelegibilidade e incompatibilidade; pela concessão de *habeas corpus* e mandado de segurança em casos pertinentes a matéria eleitoral; pela apuração dos sufrágios e proclamação dos eleitos; pelo processamento e julgamento dos delitos eleitorais e comuns que lhe forem conexos; e pela decretação da perda do mandato legislativo, nos casos previstos constitucionalmente.

Deste modo, constata-se que, no plano normativo, não há qualquer discriminação baseada no gênero a obstar às mulheres brasileiras o pleno e livre exercício de seus direitos políticos, seja por meio da capacidade eleitoral ativa (na condição de eleitora), seja por meio da capacidade eleitoral passiva (na condição de candidata).

Ressalte-se que a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, ratificada pelo Brasil em 1984, no artigo 7º, enuncia o dever dos Estados-Partes de adotarem todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país, de forma a garantir, em igualdade de condições com os homens, o direito de votar e de ser votada em eleições públicas; o direito de participar na formulação e execução de políticas governamentais; e o direito de participar de organizações e associações não-governamentais que se ocupem da vida pública e política do país.

Ao conjugar a normatividade internacional e constitucional, conclui-se que no, âmbito jurídico, está assegurada a plena igualdade entre os gêneros no exercício dos direitos políticos, sendo vedada qualquer discriminação contra a mulher.

## **A participação política das mulheres na esfera pública estatal**

### **PODER LEGISLATIVO**

Na esfera do Poder Legislativo Federal, a representação de mulheres na Câmara dos Deputados em 1995 e 1998 era de apenas 6% no universo de 513 deputados, sendo que, em 2002, houve um expressivo aumento para 8,19%. No Senado Federal a representatividade de mulheres é ainda mais reduzida, 2,46% em 1995 e 6,17% em 2000, do total de 81 senadores. Em 2010, das 930 candidatas à Câmara dos Deputados, apenas 45 mulheres foram eleitas no universo de 513 deputados/as, o que corresponde a 8,77%, ao passo que os homens ocupam as outras 468 cadeiras, ou seja, 91,23%. Dos 54 senadores eleitos em 2010, apenas 8 foram mulheres, o que representa 14,8%. Cabe observar que, em 1932, foi eleita a primeira e única mulher ao cargo de deputada federal, sendo que a participação feminina na Câmara sofreu expressivo aumento na década de 1980, reflexo da maior articulação do movimento de mulheres.

No âmbito estadual, a representação de mulheres nas Assembléias Legislativas, na média nacional, chegou a 8% no universo de 1.045 deputados estaduais eleitos em 1995 e 1998, tendo este percentual se elevado em 2000, com 10% de mulheres, no universo de 1.059 deputados estaduais eleitos no país. Em 2010, dos 1.059 deputados/as estaduais eleitos/as, 137 eram mulheres, ou seja, 13%. Tal como na esfera federal, as décadas de 1980 e 90 sinalizaram expressivo aumento de mulheres nos quadros das Assembléias Legislativas estaduais.

No âmbito municipal, em 1995 e 1998 o percentual de mulheres eleitas para a vereança era de 7% dos 52.962 vereadores eleitos, sendo que em 2000 este percentual elevou-se a 11% dos 58.323 vereadores eleitos. Em 2008, 6.501 mulheres foram eleitas, o que representa 12,5% dos 51.908 vereadores eleitos.<sup>21</sup>

Observe-se que, em 2004, considerando o universo total de 5.562 municípios no Brasil, em 1.631 deles nenhuma vereadora foi eleita; a maior parte dos municípios (2.087) elegeu entre 10 e 19,9% de mulheres; em 431 deles 30 a 39,9% de mulheres foram eleitas; em 93 municípios entre 40 e 49,9% de mulheres o foram; e, finalmente, em 23 municípios as mulheres passaram a ser maioria na Câmara Municipal.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> De acordo com: [http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/estatistica2008/est\\_result/cargo.htm](http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/estatistica2008/est_result/cargo.htm) (acesso em 11/4/2011).

<sup>22</sup> ALVES, José Eustáquio Diniz. Op. Cit., p.2.

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS, BRASIL, 1932-1998<sup>23</sup>

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, dezembro de 2000.

TABELA 2 – PRESENÇA DAS MULHERES NAS ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS DOS ESTADOS, BRASIL, 1946-1998<sup>24</sup>

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.

TABELA 3 – PRESENÇA DAS MULHERES NO PODER LEGISLATIVO, BRASIL, 2001<sup>25</sup>

PODER LEGISLATIVO					
	Mulheres	%	Homens	%	Total
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	5	6,17	76	93,83	81
Total	7.143	11,54	54.755	88,46	61.898

Fonte: Cfemea – maio de 2001.

\* Em 20 nomes o sexo não foi informado.

<sup>23</sup> Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, coordenação de Flávia Piovesan e Silvia Pimentel. *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, 2002, p.126.

<sup>24</sup> *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, 2002, p.127.

<sup>25</sup> *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, 2002, p.132.

## PODER EXECUTIVO

Pela decisão soberana do povo, hoje será a primeira vez que a faixa presidencial cingirá no ombro de uma mulher. (...) sei que o meu mandato deve incluir a tradução mais generosa desta ousadia do voto popular que, após levar à Presidência um homem do povo, decide convocar uma mulher para decidir os destinos do país. (...) Para além da minha pessoa, a valorização da mulher melhora a nossa sociedade e valoriza nossa democracia.

Com estas palavras, a presidenta Dilma Rousseff inaugurou o seu discurso de posse, em 1º de janeiro de 2011, na qualidade da primeira Presidenta eleita na história do Brasil. A presidenta brasileira soma-se ao universo de 11 mulheres chefes de Governo, no conjunto de 192 países.

Contudo, na esfera estadual, em 2010, somente duas mulheres foram eleitas para a chefia de governo. Note-se que, no Poder Executivo estadual, em 1994, 1998 e 2000 a representatividade de mulheres eleitas para o cargo de Governador(a) do Estado manteve-se em 4%, com uma governadora eleita no universo de 27 governadores. Já em 2002, a representatividade passou a 8%, com a eleição de duas governadoras.

Na esfera municipal, apenas 9,1% dos municípios são chefiados por mulheres – 503 mulheres foram eleitas em 2008 no universo de 5.525 prefeitos eleitos. Em 1995, era de apenas 3% a representação de mulheres nos cargos de Prefeito(a), considerado o universo de 4.972 Municípios; e 5% em 1998 e 2000, considerando o universo de 5.505 Municípios.

No âmbito da Administração Pública Federal, a média de participação de mulheres em cargos de assessoramento superior (DAS 5 e 6) era de 17% em 1995 e 15% em 1998 e 2000. Já nos cargos de menor hierarquia funcional (DAS 1), a participação de mulheres chegava a 45% (dados de 1998). As mulheres são 52,14% dos servidores na Administração Pública direta.

No Ministério das Relações Exteriores, em 1995, do universo de 98 Embaixadores apenas 3 eram mulheres, ou 3,52%. Em 1998 este percentual elevou-se para 3,87% e em 2000 para 4,45%. Quanto à representatividade de mulheres no cargo de Ministro(a) de segunda classe, em 1995, era de 6,52%; em 1998, 12,05% e, em 2000, 11,80%.

No âmbito do Poder Executivo Federal, em 2011, ineditamente, a presidente da República determinou que 1/3 de seu Ministério fosse integrado por mulheres, objetivando fomentar, assim, o empoderamento das mulheres brasileiras. Observe-se que, em 2003, tomaram posse cinco Ministras, encarregadas dos Ministérios do Meio Ambiente, Assistência e

Promoção Social, Minas e Energia e das Secretarias Especiais de Políticas para as Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Para o Estado Brasileiro, até 2011, esse havia sido o maior número de mulheres na chefia das pastas do primeiro escalão do Governo Federal, sendo relevante destacar que três Ministras eram afrodescendentes.

TABELA 4 – PARTICIPAÇÃO DE MULHERES NO PODER EXECUTIVO, BRASIL, 1990-2000<sup>26</sup>

Cargo	1990	1994	2000
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 5 – PRESENÇA DAS MULHERES NO PODER EXECUTIVO, BRASIL, 2001

PODER EXECUTIVO					
	Mulheres	%	Homens	%	Total
Presidenta	0	0,00	1	100,00	1
Governadora	1	3,70	26	96,30	27
Prefeitas*	318	5,72	5.241	94,28	5.559
Total	319	5,71	5.268	94,29	5.587

Fonte: Cfemea – março de 2001.

\*Em um nome o sexo não informado.

TABELA 6 – SERVIDORES FEDERAIS POR CARGOS EM COMISSÃO, BRASIL, 1998<sup>27</sup>

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.

<sup>26</sup> 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, 2002, p.129.

<sup>27</sup> 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, 2002, p.134.



## PODER JUDICIÁRIO

Na história do Supremo Tribunal Federal, até 2000, nenhuma mulher havia sido Ministra. Apenas em 2001 houve a indicação da Ministra Ellen Grace Northfleet – a integrar os quadros do Supremo Tribunal Federal. Dos 11 ministros do Supremo Tribunal Federal, atualmente, dois são mulheres, 18% do total.

A representatividade de mulheres nos Tribunais Superiores é ainda reduzida, sendo que até 1995 nenhuma mulher ocupava qualquer cargo em tais Tribunais. Em 1998, a participação de mulheres nos Tribunais Superiores foi elevada a 2%; em 2001 a 8,20%; e, em 2003, a 9,09%. Na primeira instância jurisdicional a participação de mulheres alcança cerca de 30% (Tabela 7).

75

TABELA 7 – JUSTIÇAS COMUM, FEDERAL E DO TRABALHO DE 1º GRAU – NÚMERO DE JUÍZES E JUÍZAS EM RELAÇÃO A CARGOS PROVIDOS E PERCENTUAL DE VACÂNCIA, BRASIL, 1999<sup>28</sup>

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.

No Superior Tribunal de Justiça, a representatividade de mulheres é de 16,7% considerando o total de 33 cargos (três cargos estavam vagos em setembro de 2010). Isto é, somente cinco mulheres são ministras no Superior Tribunal de Justiça. Em 2010, apenas 15,73% dos 93 cargos<sup>29</sup> dos Tribunais Superiores (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Superior Tribunal Militar, Tribunal Superior do Trabalho e Tribunal Superior Eleitoral) eram integrados por mulheres – totalizando o reduzido universo de 14 mulheres na alta cúpula do Poder Judiciário (Tabela 8).<sup>30</sup> Dados de 2004 apontam que o Superior Tribunal de Justiça era composto por 28 Ministros e quatro Ministras. Já o Tribunal Superior do Trabalho tinha 16 Ministros e apenas uma Ministra, sendo relevante assinalar que,

<sup>28</sup> 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, 2002, p.130.

<sup>29</sup> Note-se que quatro cargos estavam vagos em setembro de 2010.

<sup>30</sup> De acordo com: [http://www.maismulheresnopoderbrasil.com.br/dados/Tribunais\\_Superiores\\_Brasileiros\\_Distribuicao\\_entre\\_Mulheres\\_e\\_Homens.pdf](http://www.maismulheresnopoderbrasil.com.br/dados/Tribunais_Superiores_Brasileiros_Distribuicao_entre_Mulheres_e_Homens.pdf) (acesso em 9/4/2011).

na primeira instância, o número de juízas do trabalho supera o número de juízes do trabalho.<sup>31</sup>

Na primeira instância jurisdicional, as mulheres juízas representavam 29,32% dos 13.129 magistrados brasileiros, em abril de 2010.<sup>32</sup> Ainda que as mulheres alcancem quase 30% dos quadros da magistratura na primeira instância, a participação feminina decai extraordinariamente quando se avança nas demais instâncias jurisdicionais – sendo que, nos Tribunais superiores, reitere-se, a participação das mulheres chega apenas a 15,73% dos cargos.

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 de oportunidades para ingresso, sem que se considere a perspectiva da singularidade e da diferenciação. No entanto, iniciativas começam a surgir com vistas a sensibilização e 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.<sup>33</sup>

TABELA 8 – TRIBUNAIS SUPERIORES BRASILEIROS: DISTRIBUIÇÃO ENTRE MULHERES E HOMENS, BRASIL, 2010<sup>34</sup>

PODER JUDICIÁRIO					
	Mulheres	%	Homens	%	Total
STF – Supremo Tribunal Federal*	2	20%	8	80%	11 (1 vago)
STJ – Superior Tribunal da Justiça**	5	16,7%	25	83,3%	33 (3 vagos)
TST – Tribunal Superior do Trabalho***	5	18,52%	22	81,48%	27
STM – Superior Tribunal Militar ****	1	6,7%	14	93,3%	15
TSE – Tribunal Superior Eleitoral *****	1	14,28%	6	85,72%	7
Total	14	15,73%	75	84,27%	93 (4 vagos)

Fonte: STF/STJ/STM/TST/TSE – setembro de 2010.  
\* STF: Ministra Ellen Grace Northfleet e Cármen Lúcia Antunes Rocha.  
\*\* STJ: Ministras Eliana Calmon, Fátima Nancy Andrighi, Laurita Hilário Vaz, Denise Martins Arruda e Maria Thereza Rocha de Assis Moura.  
\*\*\* TST: Ministra Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, Rosa Maria Weber Candiota da Rosa, Maria de Assis Calsing, Dora Maria da Costa, Kátia Magalhães Arruda.  
\*\*\*\* STM: Maria Elizabeth Guimarães Rocha.  
\*\*\*\*\* TSE: Carmen Lúcia Antunes Rocha.

<sup>31</sup> Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário (<http://www.stf.gov.br/bndpj/tribunaissuperiores> (aceso em 4 de junho de 2004)).  
<sup>32</sup> Fonte:/Cf. Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) – abril de 2010 – Referentes a Desembargadoras(es), Juízas(es) do Trabalho, Juízas(es) Federais e Estaduais, Ministras(os), incluindo os aposentadas(os) e somente os associados a AMB. De acordo com: <http://www.maismulheresnopoderbrasil.com.br/dados/Magistrados%20Brasileiros%20%20Distribuicao%20entre%20Mulheres%20e%20Homens.pdf> (acesso em 9 de abril de 2011).  
<sup>33</sup> *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. Op. Cit., p.94.*  
<sup>34</sup> De acordo com site *Mais mulheres no poder Brasil*: <http://www.maismulheresnopoderbrasil.com.br/dados.php> (acesso em 9/4/2011).

### **A participação política das mulheres nas demais esferas**

Quanto à representatividade de mulheres nas diretorias de empresas, a presença mais relevante ocorre apenas nas áreas de serviços sociais, comunitários e pessoais, alcançando 50,2% dos cargos (dados de 2000). Nas demais áreas, como a indústria manufatureira, a participação de mulheres é de apenas a 11,5%. A média geral é de 23,6% de mulheres nas diretorias de empresas no Brasil, conforme dados do Ministério do Trabalho e do Emprego de 2001.<sup>35</sup> Adicione-se a esse quadro que os homens brasileiros recebem em média um salário 42% superior ao das mulheres brasileiras. Há uma forte segmentação ocupacional no mercado de trabalho, na medida em que os homens concentram-se nos postos de trabalho dos setores melhor remunerados – as ocupações dos setores industriais e produtivos – enquanto as mulheres desempenham as atividades relacionadas aos serviços pessoais e sociais, associadas aos menores salários.

É significativo o número de mulheres participando em organizações não governamentais, sindicatos e nos demais espaços de representação política. Mas, mesmo nessas instituições, a representação das mulheres em cargos de poder é ainda bem menor do que a dos homens. Em termos de participação na iniciativa privada, tendo por base as 500 melhores e maiores empresas (segundo a revista *Exame*), apenas três mulheres exerciam posição de presidente. Numa avaliação do Guia das 100 melhores empresas para trabalhar, as mulheres constituíam apenas 24% dos universo de gerentes e 7,7% de diretores de primeiro escalão.

Na Confederação Única dos Trabalhadores (CUT), se em 1992 as mulheres ocupavam apenas 4% dos cargos da direção executiva, com a adoção de ações afirmativas<sup>36</sup>, em 2003 a participação de mulheres eleva-se a 32%.

<sup>35</sup> Consultar Rais 2000.

<sup>36</sup> A aprovação do percentual de cotas mínimas de 30% e máximo de 70% de participação para ambos os sexos nas instâncias da CUT e a orientação para respeito à porcentagem de trabalhadores e trabalhadoras sindicalizados(as) na base dos sindicatos para compor as direções, significou concretamente uma vontade política do conjunto da CUT de iniciar um processo de igualdade de oportunidade entre homens e mulheres no movimento sindical cutista. A concretude das ações afirmativas na CUT tem como um dos principais objetivos a compreensão da importância de inclusão das reivindicações das trabalhadoras na ação sindical, através da negociação coletiva, da discussão de gênero na política nacional de formação, do debate sobre a valorização e profissionalização do trabalho exercido pelas mulheres. Desta forma, pretende contribuir para a redução das desigualdades de gênero no mercado de trabalho e no movimento sindical.

## OS DIREITOS CIVIS DAS MULHERES

Uma vez mais há que se reiterar o relevante impacto emancipatório da Constituição Federal de 1988 no que tange à equidade de gênero e à proteção dos direitos humanos das mulheres.

Pela primeira vez na história constitucional brasileira, consagra-se a igualdade entre homens e mulheres, como um direito fundamental, nos termos do artigo 5º, inciso I do texto. O princípio da igualdade entre os gêneros é endossado no âmbito da família, quando o texto estabelece que os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelos homens e pelas mulheres, em conformidade com o artigo 226, parágrafo 5º. A Carta de 1988 ainda reconhece a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, de acordo com o parágrafo 3º do mesmo dispositivo constitucional. Acrescenta ainda que os filhos, havidos ou não da relação de casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação (artigo 227, parágrafo 6º).

Na visão de Leila Linhares Barsted,

(...) a Constituição Federal brasileira de 1988 está em sintonia com os tratados, convenções e declarações das Nações Unidas ao reconhecer a igualdade entre homens e mulheres na vida pública e privada. Esse reconhecimento tem repercussões importantes no direito de nosso país, particularmente, no direito civil. Até 1988, o Código Civil orientava todos os seus artigos relativos à família marcando a superioridade do homem em relação à mulher, seja na parte geral, no capítulo específico sobre família ou na parte relativa ao direito das sucessões.<sup>37</sup>

A igualdade entre os gêneros e a proibição de discriminação contra a mulher é ainda reforçada pela Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, adotada pelo Brasil em 1984. Todavia, ao ratificar a Convenção, o Estado brasileiro apresentou reservas ao artigo 15, parágrafo 4º e ao artigo 16, parágrafo 1º (a), (c), (g), e (h) da Convenção, com fundamento no Código Civil brasileiro. 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 Governo brasileiro notificou o Secretário Geral das Nações Unidas a eliminação das aludidas Reservas.

<sup>37</sup> BARSTED, Leila Linhares (1999), p.12.

No plano dos direitos humanos, vale reiterar, esta foi a Convenção que mais recebeu reservas por parte dos Estados signatários, especialmente no que tange à igualdade entre homens e mulheres na família.

No que se refere à igualdade entre os gêneros e ao combate à discriminação contra a mulher, a experiência constitucional brasileira está em absoluta consonância com os parâmetros protetivos internacionais, refletindo tanto a vertente repressiva-punitiva (pautada pela proibição da discriminação contra a mulher), como a vertente promocional (pautada pela promoção da igualdade, mediante políticas compensatórias).<sup>38</sup> Ilustrativo da vertente repressiva-punitiva é o comando constitucional do artigo 7º, XXX, que proíbe a diferença de salários, de exercício de funções e de critérios de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil. Quanto à vertente promocional, destaca-se o artigo 7º, XX, ao prever a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei.

Na experiência brasileira, até a aprovação do novo Código Civil (Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002), a ordem jurídica brasileira apresentava, de um lado, os parâmetros igualitários da Constituição de 1988 e da Convenção e, por outro, os parâmetros discriminatórios do então Código Civil, em vigor desde 1916. Finalmente, em 2002, com a adoção do novo Código, houve o saneamento da ordem jurídica brasileira.

Como observa Leila Linhares Barsted:

A família descrita no Código era organizada de forma hierárquica, tendo o homem como chefe e a mulher em situação de inferioridade legal. O texto de 1916 privilegiou o ramo paterno em detrimento do materno; exigiu a monogamia; aceitou a anulação do casamento face à não virgindade da mulher; afastou da herança a filha mulher de comportamento “desonesto”. O Código também não reconheceu os filhos nascidos fora do casamento. Por esse Código,

<sup>38</sup> Apesar das leis, no entanto, verifica-se a tendência à feminização da pobreza e a persistência da discriminação contra as mulheres, por exemplo, na esfera do trabalho. Os homens recebem em média um salário 42% superior ao das mulheres. Há uma forte segmentação ocupacional no mercado de trabalho, na medida em que os homens concentram-se nos postos de trabalho dos setores melhor remunerados – as ocupações dos setores industriais e produtivos – enquanto as mulheres desempenham as atividades relacionadas aos serviços pessoais e sociais, associadas aos menores salários. A realidade das mulheres não-brancas, em especial as afrodescendentes, é ainda mais dramática. De acordo com dados mencionados no Relatório apresentado pelo Brasil ao Comitê Cedaw, “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.” Cf. Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, coordenação de Flávia Piovesan e Silvia Pimentel. *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, 2002, p.103. Além disso, a sociedade brasileira vem sofrendo as consequências das políticas de ajuste estrutural, que atingem de maneira mais contundente a população feminina.

com o casamento, a mulher perdia sua capacidade civil plena, ou seja, não poderia mais praticar, sem o consentimento do marido, inúmeros atos que praticaria sendo maior de idade e solteira. Deixava de ser civilmente capaz para se tornar “relativamente incapaz”. Enfim, esse Código Civil regulava e legitimava a hierarquia de gênero e o lugar subalterno da mulher dentro do casamento civil.<sup>39</sup>

O novo Código Civil veio romper com o legado discriminatório em relação à mulher previsto no Código Civil de 1916, que legalizava a hierarquia de gênero e mitigava os direitos civis das mulheres.

A Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, entrou em vigor em 11 de janeiro de 2003, quando então a legislação infra-constitucional civil brasileira passou a adequar-se aos parâmetros constitucionais e internacionais concernentes à equidade de gênero.

Nas palavras de Silvia Pimentel,

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, apresentado à Presidência do Congresso Nacional, em 1981. Esta 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.<sup>40</sup>

O novo Código Civil introduz avanços significativos no que tange à proteção dos direitos civis da mulher, sob a perspectiva da igualdade entre os gêneros. Elimina, assim, as normas discriminatórias até então vigentes, como, por exemplo, as referentes à chefia masculina da sociedade conjugal; ao pátrio poder e à preponderância 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 deserção de filha desonesta que viva na casa paterna.<sup>41</sup>

A Lei 10.406/02 ainda introduz expressamente os conceitos de direção compartilhada (afastando a chefia masculina da sociedade conjugal) e de poder familiar compartilhado (ao invés da prevalência paterna no pátrio poder); substitui o termo “homem”, quando usado genericamente para

<sup>39</sup> BARSTED, Leila Linhares (1999), p.17.

<sup>40</sup> PIMENTEL, Silvia (2003).

<sup>41</sup> *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, 2002, p. 201.

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.

No entanto, pondera Silvia Pimentel, o novo Código Civil contempla alguns conceitos e valores anacrônicos:

A título de exemplo, ressaltamos no artigo 1.573, VI, 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. 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 seu artigo 1.520 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<sup>42</sup>, 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.<sup>43</sup>

Cabe, todavia, ressaltar que tais anacronismos não impedem o reconhecimento de que o novo Código Civil representa um grande avanço, especialmente no que diz respeito à proteção dos direitos civis das mulheres, sob a perspectiva da igualdade entre os gêneros.

<sup>42</sup> Note-se que a legislação penal adotada na década de 1940 contemplava também preceitos discriminatórios com relação à mulher, prevendo tipos penais que têm por sujeito passivo a “mulher honesta” e estabelecendo o estupro e demais crimes contra a liberdade sexual no título dedicado aos crimes contra os costumes, em que o bem jurídico tutelado é o costume e moral pública e não a dignidade da pessoa humana.

<sup>43</sup> PIMENTEL, Silvia. (2003).

## **DIREITOS HUMANOS, CIVIS E POLÍTICOS DAS MULHERES: CONQUISTA DA CIDADANIA FEMININA**

Ao conjugar a normatividade internacional e constitucional, conclui-se que no âmbito jurídico está assegurada a plena igualdade entre os gêneros no exercício dos direitos humanos, civis e políticos, sendo vedada qualquer discriminação contra a mulher.

Todavia, os dados da realidade brasileira invocam a distância entre os avanços normativos e as práticas sociais, indicando a persistência de um padrão discriminatório em relação às mulheres.

No campo dos direitos políticos, ainda é bastante reduzida a participação de mulheres no âmbito dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como já vimos.

No Poder Legislativo, a política de cotas tem se mostrado um instrumento relevante, mas de alcance limitado para a construção da igualdade de fato entre homens e mulheres.<sup>44</sup> Em 2011, a média nacional de participação das mulheres no Poder Legislativo correspondia a 12,5%, enquanto a participação masculina correspondia a 87,5% dos cargos nas três esferas federativas. Note-se que, em 2010, as mulheres correspondiam a 51,8% do eleitorado nacional.

A direção dos próprios partidos políticos não se mostra igualitária no que tange ao gênero, destacando-se que a participação de mulheres em 2000 apontava a 12%. Ressalte-se que este percentual reflete exatamente a participação das mulheres no Poder Legislativo, o que retrata a perpetuação da desigualdade de gênero nestas distintas instâncias de participação política.

No Poder Executivo, em 2010, a participação de mulheres, em cargos públicos eletivos, atém-se a 9,1%, enquanto que a participação masculina aponta a 90%.

Nos quadros da Administração Pública, embora as mulheres sejam 52,14% dos servidores públicos na esfera da Administração Direta, estão representadas em maior concentração em cargos de menor hierarquia funcional. Na medida em que se avança nos cargos de maior hierarquia funcional o número de mulheres decresce significativamente. A título exemplificativo, aponte-se que as mulheres compõem 45,53% dos cargos DAS1 (hierarquia inferior) e apenas 13,24% dos cargos DAS6 (hierarquia superior), conforme dados de 2001.

<sup>44</sup> Importa ampliar as políticas de ações afirmativas para além das cotas eleitorais, o que deve compreender o aumento da participação das mulheres em postos de chefia na administração pública federal; o desenvolvimento de campanhas para estimular a maior capacitação política das mulheres; e o fortalecimento da implementação das políticas de cotas pelos partidos políticos.



No Poder Judiciário, ainda que as mulheres alcancem quase 30% dos quadros da magistratura na primeira instância, a participação feminina decai extraordinariamente quando se avança nas demais instâncias jurisdicionais – sendo que, nos Tribunais Superiores a participação de mulheres chega apenas a 15,73% dos cargos. Ressalte-se que até 2000 não havia qualquer mulher na composição dos Tribunais Superiores. A maior participação das mulheres na primeira instância explica-se pelo fato desses cargos serem ocupados mediante concurso público e não por indicação política – como ocorre nas instâncias superiores.

Quanto à participação de mulheres nos demais setores, como é o caso das diretorias de empresas, a expressiva participação de mulheres só ocorre nas áreas de serviços sociais, comunitários e pessoais, alcançando 50,2% dos cargos. Nas demais áreas, como a indústria manufatureira, a participação de mulheres atém-se apenas a 11,5%. Estes dados revelam a segmentação do mercado de trabalho, uma vez mais a traduzir a dicotomia público e privado.

Embora as mulheres sejam mais da metade da população nacional, sua representatividade nos quadros dos Poderes Públicos e nas demais instâncias decisórias está muito aquém dos 50%, alcançando, no máximo, o percentual de 12% (no caso do Legislativo).

O Brasil situa-se no 81º lugar no ranking que mede o alcance da desigualdade entre homens e mulheres em 134 países do mundo, tendo como indicadores o acesso à educação, à saúde, a participação econômica e política das mulheres, de acordo com o relatório *Global Gender Gap* (2010). O estudo avalia a forma pelo qual, em um mesmo país, homens e mulheres exercem seus direitos políticos, sociais e econômicos. Conclui que nenhum país do mundo trata de forma absolutamente igualitária homens e mulheres. Os países nórdicos revelam a menor desigualdade de gênero – despontando a Noruega, Suécia e Finlândia nos primeiros lugares do ranking –, enquanto os países árabes realçam os piores indicadores.

Se comparada com outros países latino-americanos, como a Argentina (24º lugar) e Peru (44º lugar), é preocupante a performance brasileira, explicada, sobretudo, pela reduzida participação política de mulheres. Ainda que no acesso à educação e à saúde o Brasil ostente um dos melhores indicadores regionais, no que se refere à participação política alcança a constrangedora 114ª posição, muito distante da Argentina (14ª), Chilena (26ª) ou Peruana (33ª).

Um dos fatores a justificar o lamentável desempenho do Brasil no que se refere à reduzida participação política das mulheres diz respeito à dicotomia entre os espaços público e privado. Ao longo da história atribuiu-se às mulheres a esfera privada – os cuidados com o marido, com os filhos e com os afazeres domésticos – enquanto aos homens foi confiada a esfera pública. Nas últimas três décadas, no entanto, testemunha-se a crescente democratização do domínio público, com a significativa participação de mulheres, ainda remanescendo o desafio de democratizar o domínio privado – o que não só permitiria o maior envolvimento de homens na vivência familiar com um grande ganho aos filhos(as), mas também a maior participação política de mulheres, culminando na parceria entre homens e mulheres na gestão pública, em igualdade e complementariedade, propiciando um enriquecimento mútuo a partir de suas diferenças.

No mercado de trabalho, para as mesmas profissões e níveis educacionais, as mulheres brasileiras ganham cerca de 30% a menos do que os homens. Para José Pastore (2007),

além das diferenças de renda, as mulheres enfrentam uma situação desfavorável na divisão das tarefas domésticas. Os maridos brasileiros dedicam, em média, apenas 0,7 hora de seu dia ao trabalho do lar. As mulheres que trabalham fora põem 4 horas diárias.

Isto significa que, além da jornada semanal de trabalho de 40 horas, as mulheres adicionam uma jornada semanal de trabalho doméstico de quase 30 horas – o que resulta em 70 horas de trabalho semanal. Quanto aos homens, acrescem à jornada semanal de trabalho de 40 horas apenas 5 horas com o trabalho doméstico. Neste contexto, é fundamental estimular e criar condições para uma participação mais equilibrada de homens e mulheres, seja no âmbito privado, seja no âmbito público.

Há, portanto, uma relação de interdependência entre os direitos políticos e os direitos civis. Ou seja, o pleno exercício dos direitos políticos das mulheres requer e pressupõe o pleno exercício de seus direitos civis e vice-versa. Demanda-se o respeito aos direitos e à dignidade das mulheres nos espaços público e privado.

Quanto aos direitos civis, a igualdade entre os gêneros e a proibição da discriminação contra as mulheres é inovação recente, decorrente do constitucionalismo inaugurado em 1988. A partir dos parâmetros constitucionais e internacionais igualitários fomenta-se a exigência de saneamento da ordem jurídica brasileira, a fim de que medidas normativas sejam adotadas

e outras, de conteúdo discriminatório, sejam revogadas. Daí a edição do novo Código Civil brasileiro e a necessidade de reforma da legislação penal da década de 1940.

Não obstante os significativos avanços obtidos na esfera constitucional e internacional, reforçados, por vezes, mediante legislação infra-constitucional esparsa, que refletem as reivindicações e anseios contemporâneos das mulheres, ainda persiste na cultura brasileira uma ótica sexista e discriminatória com relação às mulheres, o que as impedem de exercer, com plena autonomia e dignidade, seus direitos mais fundamentais.

Deste modo, os avanços constitucionais e internacionais, que consagram a ótica da igualdade entre os gêneros, têm a sua força normativa gradativamente pulverizada e reduzida frente a práticas e valores culturais que praticamente desprezam o alcance destas inovações, e que, sob uma perspectiva discriminatória, fundada em uma dupla moral, ainda atribuem pesos diversos e avaliações morais distintas a comportamentos de homens e mulheres.<sup>45</sup> Vale ressaltar, portanto, que os extraordinários ganhos internacionais, constitucionais e legais não implicaram automaticamente a sensível mudança cultural, que, muitas vezes, adota como referência os valores da normatividade pré-1988 e não os valores da normatividade introduzida a partir da Carta democrática de 1988.

Há o desafio de que os três Poderes, no âmbito de suas competências, possam conferir plena força normativa à Constituição e aos parâmetros protetivos internacionais, fomentados pelo ativo protagonismo do movimento de mulheres. Isto demanda do Poder Legislativo o saneamento da ordem jurídica brasileira, de forma a eliminar os resquícios de legislações ainda discriminatórias quanto às mulheres, adotando todas as medidas necessárias à garantia da equidade de gênero. Quanto ao Poder Executivo, cabe a formulação e a implementação de políticas públicas inspiradas pelo absoluto respeito aos direitos humanos das mulheres e pelo princípio da equidade de gênero, observado o princípio democrático garantidor da efetiva participação de mulheres, beneficiárias diretas das políticas

<sup>45</sup> Pesquisas sociojurídicas ainda identificam a forte incidência dos estereótipos de gênero em decisões judiciais. A respeito, cabe destaque aos estudos *Estupro: Crime ou Cortesia? Abordagem sociojurídica de gênero*, de Silvia Pimentel, Ana Lucia P. Schritzmeyer e Valéria Pandjarian, 1998; *A Figura/Personagem Mulher em Processos de Família*, de Silvia Pimentel, Beatriz Di Giorgi e Flavia Piovesan, 1993; "Percepções das Mulheres em relação ao Direito e à Justiça" (Silvia Pimentel e Valéria Pandjarian, 1996); Quando a vítima é mulher – análise de julgamentos de crimes de estupro, espancamento e homicídio, de Danielle Ardaillon e Guita Debert, 1987; *Crimes contra os costumes e assédio sexual – Doutrina e Jurisprudência* de Luiza Nagib Eluf, 1999. 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 Européia, atualmente com três volumes, nos quais reúne diversos trabalhos sobre o tema.

públicas.<sup>46</sup> Ao Poder Judiciário, cabe a criação de uma jurisprudência igualitária, pautada nos valores democratizantes e igualitários da Carta de 1988 e dos instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil.

Neste contexto, há a urgência de se fomentar uma cultura fundada na observância dos parâmetros internacionais e constitucionais de proteção aos direitos humanos das mulheres, visando a implementação dos avanços constitucionais e internacionais já alcançados, que consagram uma ótica democrática e igualitária em relação aos gêneros. Como afirma o próprio relatório brasileiro referente à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher:

A real compreensão e incorporação social e normativa da concepção dos direitos das mulheres como direitos humanos 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 socioeconômica 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 Constituição Federal de 1988, na Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, bem como nos vários instrumentos jurídicos internacionais ratificados pelo Brasil.<sup>47</sup>

No amplo horizonte histórico de construção dos direitos das mulheres, jamais se caminhou tanto quanto nas últimas três décadas. Elas compõem o marco divisório no qual se concentram os maiores avanços emancipatórios na luta das mulheres por dignidade, direitos e justiça. No campo dos direitos políticos e dos direitos civis, as inovações legislativas garantidoras da equidade de gênero resultaram fundamentalmente da capacidade de articulação e mobilização do movimento de mulheres.

O maior desafio é introjetar e propagar os valores igualitários e democratizantes consagrados na Constituição e nos Tratados internacionais de proteção dos direitos humanos das mulheres, compondo um novo paradigma, emancipatório, capaz de assegurar o exercício da cidadania civil

<sup>46</sup> Na avaliação do Movimento de Mulheres, as ações e programas governamentais têm sido pontuais, desarticulados, descontínuos, fragmentados e inacessíveis para muitas mulheres, particularmente para aquelas que vivem longe dos centros urbanos. Considera ainda que as políticas não se adequam à diversidade das mulheres, deixando de levar em conta suas especificidades e peculiaridades.

<sup>47</sup> *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. Op.cit., p.216.*

e política das mulheres brasileiras, nos espaços público e privado, em sua plenitude e com inteira dignidade.

A ética emancipatória dos direitos humanos demanda transformação social, a fim de que as mulheres possam exercer suas potencialidades de forma livre, autônoma e plena, sem violência e discriminação.

Para encerrar, reitere-se o legado de Viena: os direitos humanos das mulheres são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais. Não há direitos humanos sem a plena observância dos direitos das mulheres, ou seja, não há direitos humanos sem que metade da população mundial exerça, em igualdade de condições, os direitos mais fundamentais. Afinal, como lembra Amartya Sen,

87

nada atualmente é tão importante na economia política do desenvolvimento quanto o reconhecimento adequado da participação e da liderança política, econômica e social das mulheres. Esse é um aspecto crucial do desenvolvimento como liberdade.<sup>48</sup>

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, José Eustáquio Diniz. *A Mulher na Política e a Política de Cotas – Brasil 2004* (<http://www.maismulheresnopoderbrasil.com.br>).
- ARDAILLON, Danielle; GUITA, Debert. *Quando a vítima é mulher – análise de julgamentos de crimes de estupro, espancamento e homicídio*. Brasília: Conselho Nacional de Defesa da Mulher, 1987.
- BARSTED, Leila Linhares. Lei e Realidade Social: Igualdade x Desigualdade, In: *As Mulheres e os Direitos Humanos*. Coletânea Traduzindo a Legislação com a Perspectiva de Gênero. Rio de Janeiro: Cepia, 2001.
- \_\_\_\_\_. A Legislação civil sobre família no Brasil. In: *As Mulheres e os Direitos Civis*. Coletânea Traduzindo a legislação com a Perspectiva de Gênero. Rio de Janeiro: Cepia, 1999.
- BARTLETT, Katherine T. *Gender and law*. Boston: Little, Brown, 1993. pp.633-636; SCALES, A. The emergence of feminist jurisprudence: an essay. In: Patricia Smith (Editor). *Feminist jurisprudence*. New York: Oxford University Press, 1993, pp.94-109
- BUNCH, Charlotte. Transforming human rights from a feminist perspective. In: *Women's rights human rights*. Routledge: 1995, p.11-17.
- Comissão Organizadora da Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras. *Plataforma Política Feminista*. Brasília, 2002.
- COOK, Rebecca (ed). *Human Rights of Women: National and International Perspectives*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1994.

<sup>48</sup> SEN, Amartya (2000), p.220. Garantir o empoderamento de mulheres é condição essencial para avançar no desenvolvimento. Os países que apresentam a menor desigualdade de gênero são justamente os mesmos que ostentam o maior índice de desenvolvimento humano.

- FACIO, Alda. In: *Cuando el genero suena cambios trae*. San José da Costa Rica: ILANUD – Proyecto Mujer y Justicia Penal, 1992, p.54.
- HENKIN, Louis et alii. *Human Rights*. New York: New York Foundation Press, 1999. p. 364.
- O Brasil e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – Documento do Movimento de Mulheres para o Cumprimento da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – Cedaw, pelo Estado Brasileiro: *Propostas e Recomendações*. Brasília, 2003.
- MACKINNON, Catharine. Toward feminist jurisprudence. In: Patricia Smith (Editor). *Feminist jurisprudence*. New York: Oxford University Press, 1993, pp.610-619.
- PIMENTEL, Silvia. *Perspectivas Jurídicas da Família: o Novo Código Civil Brasileiro e Algumas considerações sobre a violência familiar e o Direito*, 2003 (mimeo).
- PIMENTEL, Silvia; SCHRITZMEYER, Ana Lucia P.; PANDJIARJIAN, Valéria. *Estupro: Crime ou Cortesia? Abordagem sociojurídica de gênero*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.
- PIMENTEL, Silvia; DI GIORGI, Beatriz; PIOVESAN, Flavia. *A Figura/Personagem Mulher em Processos de Família*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Temas de Direitos Humanos*. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.
- \_\_\_\_\_. International Litigation and Local Advances: The case of violence against women in Brazil. In: Jane S. Jaquette (editor), *Feminist Agendas and Democracy in Latin America*. London, Duke University Press, 2009, pp.113-128.
- PIOVESAN, Flavia; PIMENTEL, Silvia (coord). *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: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, 2002.
- PITANGUY, Jacqueline. As mulheres e os direitos humanos. In: Unifem. *O Progresso das Mulheres no Brasil*, Brasília, Cepia/Ford Foundation, 2006, p.29.
- Relatório Nacional Brasileiro sobre a Implementação da Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial da Mulher (Pequim, 1995) à Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas “Mulher 2000: Igualdade de Gênero, Desenvolvimento e Paz para o Século XXI”*. Brasília, 2000.
- SCALES, Ann. The emergence of feminist jurisprudence: an essay. In: Patricia Smith (Editor). *Feminist jurisprudence*. New York: Oxford University Press, 1993, pp.94-109
- SEN, Amartya. *O Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p.220.
- TSE, disponível em: [http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/estatistica2010/Est\\_eleitorado/sexo.html](http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/estatistica2010/Est_eleitorado/sexo.html) (acesso em 9/4/2011).
- TONG, Rosemarie Putnam. *Feminist Thought – a more comprehensive introduction*. Oxford: Westview Press, 1998.
- UNDP. *Human Development Report 2010*. New York/Oxford, Oxford University Press, 2011.
- WEST, Robin. Jurisprudence and gender. In: Patricia Smith (Editor). *Feminist jurisprudence*. New York: Oxford University Press, 1993, pp.493-530.
- Mulher 2000: Igualdade de Gênero, Desenvolvimento e Paz para o Século XXI*. Brasília, 2000, p.43.



# AS MULHERES E O PODER POLÍTICO – DESAFIOS PARA A DEMOCRACIA NAS PRÓXIMAS DÉCADAS



Foto: Arquivo Cepia



Quando observamos a situação das brasileiras na esfera da política do país na última década, o primeiro aspecto a destacar é, sem de dúvida, o fato histórico e inédito da eleição de Dilma Rousseff. Em 2010 o Brasil elegeu, pela primeira vez, uma mulher para a Presidência da República. Com isto, entrou para um (ainda) seleto grupo de países de democracia representativa que tiveram ou têm mulher como presidente, e nos quais se destacam nações latino-americanas. Em 2010 cinco mulheres ocupavam esse cargo na Região.

Além de eleger uma mulher, ressalte-se que entre os três candidatos mais competitivos, dois eram do sexo feminino – Dilma Rousseff e Marina Silva. Segundo Alves (2010), cerca de 70% dos votos para a presidência foram dados às mulheres. Esse importante fato histórico não foi acompanhado, porém, de grandes mudanças nos outros níveis eleitorais nos quais ocorreram eleições, seja para o Executivo ou para o Legislativo. Como os dados mostram, os outros resultados persistem num padrão quase sofrível.

A persistente subrepresentação das mulheres nos espaços de poder no Brasil é fato reconhecido pela literatura e comprovado por inúmeros dados estatísticos.

Há um *gap* sistemático que perpassa diversos tipos de espaços públicos nos quais estão envolvidos poder e representação. E não apenas em espaços da política institucional. Mas é sem dúvida mais evidente e preocupante nos espaços institucionais de competição eleitoral, dada a centralidade política que ocupam nas democracias representativas. E a distância ainda existente entre o tímido aumento da participação feminina na política e o ritmo de transformações sociais e econômicas das últimas décadas, particularmente no Brasil, em que pesem os ganhos obtidos.

O balanço feito em publicação anterior sobre o estado da arte dos direitos e da cidadania das brasileiras até o início da década de 2000 (PIOVESAN, 2006)<sup>1</sup>, destacou dois aspectos importantes: a consolidação institucional das conquistas da Constituinte de 1988 e a ampliação dos direitos e da cidadania no plano legal. Um balanço geral da década de 2000 permite assinalar alguns outros aspectos. Primeiro, as experiências de participação política, em geral, independente de cargos, mas voltadas para o exercício da democracia participativa foram muito importantes, diversificadas e contaram com a participação das mulheres. E assim como em outras esferas, no país há uma tendência de melhoria dos indicadores de participação política por sexo e acesso ao poder. Segundo, essa tendência permanece mais fraca quando comparada à de outras áreas, como a da participação no mercado de trabalho, por exemplo. A inserção feminina no mercado de trabalho é algo irreversível e mostra tendência crescente, em que pese tal inserção ser ainda marcada pelas diferenças salariais e pela segregação ocupacional. Terceiro, os cargos de poder associados com a Representação Política, isto é, cargos elegíveis para o Executivo e para o Legislativo, permanecem como os de mais difícil acesso. E, quarto, algumas das tentativas de respostas a esse quadro de sub-representação, bem sucedidas em outros países, ainda não apresentaram resultados satisfatórios no nosso caso.

Como marcos da década contabiliza-se, portanto, feitos inusitados para alguns anos atrás, como o da eleição de uma presidenta, e conquistas efetivas para o *empoderamento* das mulheres. Ao mesmo tempo, há forte inércia em esferas-chave do poder. E esta constatação requer a identificação dos obstáculos que podem contribuir para a reprodução deste cenário e possíveis caminhos para sua superação.

<sup>1</sup> Este artigo visa também fazer um balanço da década de 2000 e uma comparação com trabalho produzido sobre a década anterior. Para tanto, toma como referência comparativa alguns dos dados publicados por Piovesan (2006) em *O Progresso das Mulheres no Brasil (2003/2006)*, uma vez que nesta primeira publicação os aspectos referentes à política eram parte do referido texto.

## OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Sabe-se que, por razões de ordem histórica, as mulheres foram, por muito tempo, alijadas da esfera pública, particularmente dos espaços políticos. A Revolução Francesa inaugura a noção moderna de igualdade e, junto com ela, fundamenta a exclusão das mulheres com base na sua não adequação ao modelo do “universal”, branco, masculino e público. Já se mostrou como o *político* e a *política* foram, ambos, moldados por símbolos, estereótipos e dinâmicas masculinas e suas inúmeras implicações para uma “justiça de gênero”<sup>2</sup>. A política se constrói como exercício da coisa pública associada com desprendimento para tal – ou suposta capacidade de transcender interesses e visões locais e particulares. Esse desprendimento foi, desde sempre, supostamente presente no masculino e ausente no feminino. Como o livre trânsito do masculino e o aprisionamento do feminino em esferas privadas. É a *dualidade* que pauta o paradigma moderno de organização social: esfera pública e esfera privada; o masculino como o político, o público e o para “fora”; e o feminino como o fixo, o corporificado, o pequeno (doméstico e familiar) e, o invisível. Na dualidade o político pertence ao espaço de *deslocamento* e *exterioridade* do público, portanto estranho às mulheres (PERROT, 2005; PATEMAN, 1993). O traço de exclusão que constitui a moderna esfera pública, legitimada por filósofos e pensadores ocidentais, foi agravado por processos históricos, políticos e sociais particulares de determinados países, e que se fazem sentir até os dias atuais.

93

## A LUTA DAS MULHERES E A IMPORTÂNCIA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Há, assim, uma questão histórica básica na subrepresentação, e, portanto, uma questão de justiça que precisa ser reparada. Ou seja, independentemente de outros aspectos, investir e demandar equidade na presença de homens e mulheres é questão necessária de reparação e de justiça. Se compreendermos política como parte constitutiva da organização da vida social, a ausência de poder e as restrições na participação política têm profundas implicações para a justiça de gênero. O *Político* é

...o lugar onde se entrelaçam os múltiplos fios da vida dos homens e mulheres; aquilo que confere um quadro geral a seus discursos e ações...e remete à existência de uma *sociedade*. (ROSANVALLON, 2010 p.72)

<sup>2</sup> Tomo aqui emprestado o termo usado por Fraser (2007) para tratar da desigualdade e iniquidades entre homens e mulheres.

Ou seja, tudo o que envolve viver em sociedade, de nossas necessidades cotidianas às demandas mais distantes que se formalizam e podem se tornar normas constitui *política*. A participação política é, assim, a forma como essas práticas, discursos e ações se materializam, se organizam e se manifestam. E a Representação Política diz respeito aos indivíduos e/ou coletivos que escolhemos para nos representar nesses espaços, já que a diversidade e intensidade de questões que circulam na sociedade requerem uma atividade mais permanente da prática política, e não esporádica.

Durante o século XX, os caminhos por onde as aspirações e necessidades coletivas se formam tiveram seus canais de participação e elaboração ampliados e diversificados. Novas modalidades de participação são criadas e recriadas, numa dinâmica que expressa o próprio caráter inacabado daquilo que definimos como *Democracia*. Esta parte se faz com a presença e colaboração das mulheres. Mas podemos dizer, também, que nas democracias representativas, os caminhos por onde tais demandas são transformadas e, posteriormente, legitimadas ou não, como leis e normas sociais, “deságuam” necessariamente nos espaços de Representação Política. Daí seguem outros cursos – sua normatização e possível execução. Nestes espaços, assim como em outros, o exercício do poder significa a oportunidade de influenciar decisões e/ou levar outros a tomá-las. Tomando-se uma clássica definição de Lukes (1974), o poder, é a “capacidade de produzir ou contribuir para resultados, através de relações sociais, que afetem significativamente um outro ou outros”. Ora, em se tratando do percurso da Representação Política, as mulheres continuam a não exercer plenamente esta capacidade. E ainda estão mais sujeitas, por sua ausência ou incipiente presença na tomada de decisões, a serem afetadas pelos resultados produzidos por outros, resultados estes que, como têm sido demonstrado, nem sempre são positivos. E a Representação Política permanece como o espaço-chave a ser desvendado e conquistado nessa temática.

Certamente esse déficit histórico de acesso ao poder, reforçado por outros tipos de obstáculos, têm impactos profundos sobre as vidas das mulheres em suas diferentes dimensões. Daí se conclui que estar presente ou se fazer representar é, portanto, crucial para definir políticas de justiça e de equidade de gênero, melhorar a vida das mulheres e influenciar o futuro do país.

O século XX foi considerado por muitos historiadores e cientistas sociais como o “século das mulheres”, devido à intensidade das mudanças e rupturas obtidas em termos de costumes, valores e também conquistas jurídicas. Isso foi resultado, também, da ação dos movimentos sociais,

particularmente os feministas, e de suas pressões. Sem dúvida, o direito das mulheres à participação e à Representação Política é hoje um dado incorporado à maioria das nações. As exceções se sustentam em razões de ordem religiosa, em Estados não-seculares.

No Brasil, as mulheres puderam concorrer pela primeira vez à Câmara Federal em 1932 e, ao Senado, em 1934. No contexto latino-americano só o Equador concedeu esse direito antes, em 1929. Conquista considerada por muitos como tardia, ao se situar esse processo na história internacional da conquista do sufrágio, verifica-se que o Brasil foi um dos primeiros países da América Latina a garantir tal direito, e isso na frente de muitas nações européias. O que ocorreu no país, nesse particular, segue a lógica da construção da cidadania das democracias ocidentais em geral. Com exceção de ex-colônias e países recém-constituídos como nação, a inclusão das mulheres na esfera pública, como cidadãs políticas, deu-se tardiamente de maneira geral e após os lugares já estarem ocupados pelos homens (ARAÚJO, 1999).

Em 1933 foi eleita a primeira mulher para a Câmara Federal. Por várias razões, essa conquista não implicou na ocupação de muitos espaços no Legislativo. No caso do Brasil, pode-se destacar, também, a sinuosa trajetória de construção da democracia como elemento que influenciou de forma negativa o ritmo de inserção política das mulheres. Duas grandes interrupções nesse processo – o período do Estado Novo e o que perdurou após o golpe militar de 1964 – contribuíram para cercear a participação política em geral e o ingresso de novos atores em particular, como as mulheres, por exemplo.

Barsted (2001) mostrou as trajetórias e lutas das brasileiras para romper com as limitações legais que acompanharam a instauração da República e das Constituições anteriores, culminando com a Constituinte de 1988. Destacou a intensa contribuição feminina na luta democrática e contra a ditadura militar. E ainda como a atuação feminista contribuiu para estabelecer um marco legal igualitário e orientado pelo princípio da equidade, servindo de parâmetro para as políticas públicas desenvolvidas durante as décadas seguintes, no plano normativo e executivo.

O papel da Constituinte de 1988 e seus impactos sobre a vida legal, bem como sobre os marcos normativos do país até o início da década de 2000, foram minuciosamente descritos em balanço sobre a cidadania das mulheres (PIOVESAN, 2006). No campo político, como se mostrou, foram alargados os direitos e incluídos outros, como o do direito do povo de recorrer a meca-

nismos como o “plebiscito, o referendo e a iniciativa popular”. Destacou-se, ainda, como “essa fase é também caracterizada pela mais vasta produção normativa de direitos humanos de toda a história legislativa brasileira” (idem, p.37), caracterizando a superação de barreiras legais à participação e ao exercício do poder.

O século XX tem entre os seus feitos o reconhecimento das mulheres como sujeitos políticos e a ocupação de muitos espaços sociais. Mas já nas suas últimas décadas observou-se que os direitos básicos conquistados em relação à cidadania política não vinham sendo suficientes para alterar a significativa assimetria existente na maioria dos países, no que diz respeito à *presença feminina em cargos de poder*, sobretudo nas *instâncias políticas*. Em outras palavras, naqueles espaços de decisão. O cenário encontrado no Brasil é particularmente preocupante, porque mesmo em comparação com seus pares da América Latina no âmbito do Legislativo, os indicadores de presença de mulheres são muito baixos.

Esse fato gerou a onda de iniciativas de ações afirmativas e de cotas que surgiram, sobretudo nas democracias emergentes (em particular na América Latina) entre meados da década de 1990 e de 2000. Essa “onda”, junto com os estímulos normativos mencionados acima, fez com que o Brasil introduzisse a sua primeira Lei de Cotas, em 1997 (Lei 9.504/97). Nesta Lei foram fixadas as cotas mínimas e máximas de candidaturas por sexo, respectivamente, de 30% e 70%. Contudo, como mostraremos mais adiante, se estas tiveram um efeito positivo na ampliação das candidaturas num primeiro momento, em se tratando de eleger mais mulheres, este efeito foi praticamente nulo. Isto gerou uma nova intervenção através das cotas, com a tentativa de seu aprimoramento em 2009, através a Lei 12.034. A nova redação é mais incisiva e torna claro o princípio da obrigatoriedade, ao dizer que do número de vagas resultantes “...cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo”. A Lei define ainda que os partidos,

[...] têm que destinar 5% do fundo partidário à criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres[...] o partido que não cumprir essa disposição deverá, no ano subsequente, adicionar mais 2,5% do Fundo Partidário para tal destinação [...] reservar ao menos 10% do tempo de propaganda partidária para promover a difundir a participação política feminina. (*Revista do Observatório*, SPM, 2009 p.5)

A nova Lei é uma tentativa de regular de forma mais incisiva a ação afirmativa voltada para ampliar a inserção das mulheres nos partidos e, sobretudo, nos processos eleitorais, esperando-se que derive daí um resultado mais positivo em termos de elegibilidade. As eleições de 2010 foram o primeiro teste dessa nova medida. E, como mostraremos mais adiante, os dados não indicam que a Lei tenha funcionado. Ao contrário, exatamente no ano em que se elegeu uma mulher para a presidência, nos outros níveis eleitorais os resultados chegaram a decepcionar.

97

### **AS MULHERES NA ESFERA PÚBLICA NO BRASIL – POLÍTICA COMO PARTICIPAÇÃO E PRESENÇA**

Falar de política como participação e presença é remeter aos conceitos indicados acima e à ideia de participação como mecanismo de cidadania e de exercício da voz e da ação política. A democracia participativa é o outro lado das democracias contemporâneas, importante para a geração coletiva de demandas, criação de mecanismos de controle popular, formulação de políticas públicas e influência em sua execução. Um aspecto importante do período pós-Constituinte, intensificado nas décadas de 1990 e de 2000, mas sobretudo nesta última, diz respeito aos experimentos da Democracia Participativa. Conferências e Conselhos são instrumentos e recursos que se ampliam como experimentos nesse sentido. Destacam-se, em particular, a realização das Conferências, especialmente as nacionais, e a criação dos Conselhos. Entre os anos de 1990 e 2010 foram realizadas 80 Conferências Nacionais no país, e destas 67 ocorreram na década de 2000 (MATEOS, 2011). Note-se, ainda, que a maior parte dessas Conferências se refere a áreas e temas nos quais as mulheres estão diretamente envolvidas, por interesse, imposições decorrentes de seus lugares sociais ou por necessidade: Saúde e Direitos Reprodutivos, Educação, Direitos Humanos, Juventude, Mulheres, Assistência Social, entre outros. E as mesmas têm registrado elevada participação feminina. Fica, portanto, como importante balanço da década, a ampliação do exercício da democracia participativa e a crescente presença das mulheres nesses espaços.

#### **Mulheres em espaços de poder no mercado de trabalho**

Espaços de poder nas empresas, nas organizações de representação social ou em outros níveis são importantes por algumas razões. Primeiro porque tais espaços constituem, em si, canais por onde decisões são tomadas,

ações implementadas e impactos poderão se fazer sentir sobre os indivíduos, inclusive na sua condição de gênero. Segundo porque a ocupação expressa, de alguma forma, o grau de autonomia e/ou de reconhecimento de indivíduos, e sabemos que estes não são vistos de forma neutra na sociedade. E, terceiro, porque também constituem canais de formação potencial de ações e práticas coletivas, de lideranças e de possíveis interessados em transformar seus anseios e experiências em outras formas de participação, tais como a sindical, legislativa ou executiva.

No balanço da última década observa-se que a tendência de ocupação de espaços na esfera pública se manteve. Isto indica que muitos dos ganhos obtidos na trajetória brevemente descrita acima começam a se consolidar. Embora nosso foco seja a Representação Política, ela, como dissemos, é um canal que reflete a presença e o poder em outras esferas. Por isto é importante observarmos, também, como tem evoluído essa trajetória.

As brasileiras já constituem mais de 43% da População Economicamente Ativa, segundo a PNAD de 2009. Entre 2001 e 2009 a Taxa de Participação agregada no mercado de trabalho diminuiu em 1,2% para os homens e aumentou 4,1% para as mulheres.<sup>3</sup> Esse crescimento ajudou a impulsionar também sua presença em cargos de decisão e poder nas organizações. As mulheres estão em número maior no mercado de trabalho, em média trabalham mais horas do que há duas décadas e hoje são mais escolarizadas do que os homens. Sua renda permanece diferenciada e bem menor do que a renda masculina, mas ainda assim os dados mostram que há uma tendência à redução desse diferencial. Esse cenário tem contribuído para que elas ganhem espaços em cargos decisórios e mesmo nas direções de empresas. Mas aponta também para o tamanho do fosso ainda existente nessa participação no setor empresarial e, sobretudo, como esse fosso cresce proporcionalmente à importância do cargo. Embora não cubra um período mais amplo, a Tabela 1 ilustra essa evolução constante e concreta bem como suas limitações.

Como se nota nos dados desse levantamento, entre 1996 e 2009 a presença feminina mais que duplicou no topo das carreiras, onde estão concentrados os cargos de poder. O incremento ocorre em todos os níveis. Proporcionalmente cresceu menos na base, mas continuou crescendo e, em 2009, segundo esse levantamento, as mulheres já respondiam por mais de 50% em chefias de nível de encarregado e de coordenação. Ainda assim, só atingem pouco mais de 20% no topo.

<sup>3</sup> Comunicado Ipea no. 62, setembro de 2010.



TABELA 1 – PROPORÇÃO DE MULHERES EM POSTOS DE PODER E DECISÃO NAS EMPRESAS, SEGUNDO NÍVEL HIERÁRQUICO, BRASIL, 1996 A 2009

Cargo	1996/97	2003/04	2004/05	2008/09
Presidente, chefe executivo, ou equivalente	10,4%	15,9%	16,8%	21,4%
Vice-presidente	10,8%	13,5%	15,1%	17,5%
Diretor	11,6%	21,6%	21,9%	26,3
Gerente	15,6%	24,9%	25,6%	34,1%
Supervisor	20,9%	32,9%	37,1%	47,6%
Chefe	24,8%	32,2%	34,8%	42,1
Encarregado	36,8	45,6%	48,3%	55,6%
Coordenador	37%	44,7%	47,5%	55,7%

99

Fonte: Tabela retirada da publicação *Observatório Brasil da Igualdade de Gênero* da SPM, de março de 2010. Conforme informação, dados da Catho Online, pesquisa de fevereiro de 2009 com informações de 89.075 empresas do cadastro Catho.

Outro modo de olhar a participação pública feminina no trabalho, e mais próximo do foco central desse artigo, é observarmos pelo *índice de associativismo em espaços de interesse coletivo*. No Brasil, o associativismo ainda é considerado baixo para um país com suas características: alto nível de industrialização, crescimento da formalização da mão-de-obra e já tendo alcançado uma razoável estabilidade institucional e democrática. Portanto, ele responde apenas em parte, quando se trata de identificar suas possíveis influências no estímulo e na formação de lideranças que possam se interessar pela política representativa no nível institucional do Legislativo ou do Executivo.

Mas a sindicalização vem crescendo no Brasil. Os dados sobre sindicalização por sexo nos principais grupos de categorias profissionais revelam alguns movimentos interessantes, quando comparamos as proporções de pessoas ocupadas com as de pessoas sindicalizadas nas mesmas categorias por sexo. Embora lento, há um crescimento da sindicalização feminina, até pelo seu ingresso no mercado de trabalho. Mesmo num curto período, entre os dados de 2006 e os de 2009, quando olhamos dados disponíveis, alguns deles apresentados na Tabela 2<sup>4</sup>, podemos observar que essa tendência permanece. Interessante destacar, também, que a sindicalização cresceu mais em algumas áreas e categorias antes tidas como masculinas. Estas começam a apresentar aumentos proporcionais da sindicalização maior entre mulheres. Em 2009, na agricultura, as mulheres respondiam por 32% da força de trabalho e eram 39,3% dos sindicalizados. A proporção de

<sup>4</sup> Anuário do Trabalhador, Dieese, 2006 e 2009.

TABELA 2 – TRABALHADORES EMPREGADOS E SINDICALIZADOS POR SETORES DE ATIVIDADE E SEXO. 2009

Sector de atividades	% Homens empregados	% Mulheres empregadas	% de Sindicalizados	% de Sindicalizadas
Agricultura	68,00	32,00	60,7	39,30
Indústria	63,86	36,14	73,9	26,10
Industria de transformação		37,38	72,7	27,30
Construção	96,52	3,48	93,7	6,30
Comércio e reparação	60,43	39,57	58,6	41,40
Alojamento e alimentação	46,75	53,25	54,9	45,10
Transporte, armazenagem e reparação	86,30	13,70	85,5	14,50
Administração pública	61,25	38,75	60,6	39,40
Educação, saúde e serviços sociais	22,91	77,09	22,4	77,60
Serviços domésticos	6,46	93,54	13,3	86,07
Outros serviços coletivos, sociais, pessoais	38,97	61,03		
Outras atividades	67,98	39,02		
Total	57,46	42,44	59,40	40,60

Fontes: Dados do Anuário do Trabalhador, 2009/Dieese, Maio de 2010; IBGE, PNAD-2008-2009.

sindicalizadas cresce, também, em setores como a construção civil e transporte e armazenamento, áreas tradicionalmente masculinas. As mulheres são proporcionalmente mais sindicalizadas, também, na Administração Pública e nos setores de Educação e Saúde e de Comércio e Reparação. Ao mesmo tempo, em algumas categorias tradicionalmente femininas, as mulheres permanecem com índices de sindicalização proporcionalmente menores do que o seu peso na ocupação. E seguem com baixa presença na Indústria e mais baixa presença ainda entre a parcela sindicalizada desse setor. Mas o que é interessante destacar nesse quadro muito sucinto é o crescimento da sindicalização em algumas áreas antes pouco permeáveis às mulheres. Se tomarmos a População Economicamente Ativa como referência, é animador perceber que a proporção de sindicalizadas entre todos os sindicalizados se aproxima mais da proporção de mulheres presentes na PEA. Isto indica um movimento em direção a menor desequilíbrio no processo de sindicalização.

A sindicalização está condicionada a fatores da cultura política e da cultura cívica, mas também a característica do mercado de trabalho. Mercados mais informais tendem a apresentar baixa sindicalização porque

os trabalhadores também não têm vínculos que lhes permitam tempo ou condições para a associação. O incremento discutido acima pode ser lido como expressão dos dois aspectos: um mercado que ampliou a sua parcela de assalariados formais, e no qual as mulheres também ingressam, bem como condições institucionais que podem estimular maior participação e associativismo.

Contudo, revelando a dificuldade na ocupação de cargos mais elevados da hierarquia sindical, constata-se que, em se tratando da participação nas Centrais Sindicais, parece haver um limiar, um “teto” do qual as mulheres não conseguem ultrapassar. Já há muitos anos elas permanecem estacionadas entre 20 e 30%, não alcançando, de fato, este último percentual. Segundo o Dieese, de um total de 715 dirigentes de Centrais no país, as mulheres eram 151 ou 21,18%.<sup>5</sup> As ações afirmativas e as cotas por sexo têm feito parte da história de muitas dessas organizações. De fato, o movimento sindical brasileiro se antecipou aos partidos e desde o início da década de 1980 começou a definir políticas de ação afirmativa e de cotas para muitos sindicatos e/ou centrais, como a CUT, por exemplo. Mas um olhar sobre a evolução dessa presença nos principais cargos políticos dessas organizações não indica um balanço muito animador em termos de incremento. E é interessante observar que mesmo as novas centrais sindicais que se formam reproduzem esse padrão. Ou seja, há tendências positivas e há obstáculos persistentes. Ainda assim, tende a ser um cenário bem mais animador do que sua presença em associações patronais, conforme dois exemplos constantes na Tabela 2.1.

101

TABELA 2.1 – MULHERES EM SETORES PRIVADOS ASSOCIATIVOS

Órgão	Total	Mulheres	% mulheres
Central Única dos Trabalhadores – CUT	28	7	25,00
Força Sindical	234	53	22,64
União geral dos Trabalhadores-UGT	247	58	23,48
Central dos Trabalhadores do Brasil-CTB	72	19	26,40
Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio – CNTC	44	4	9,10
Federação Brasileira de Bancos – Febraban	30	1	1,00
Confederação Nacional da Indústria – CNI	34	0	0,00

Fonte: Elaboração própria com base em dados de: Dieese, Febraban, CNTC, CNI.2009/*Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero/SPM*, 2009.

<sup>5</sup> Dieese in *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*.

### Mulheres em espaços de poder no Judiciário

Diversos estudos têm destacado o significativo crescimento da presença feminina no Poder Judiciário brasileiro. Um ponto muito mencionado é o fato de, neste Poder, o ingresso nas carreiras ter passado a se dar através de concurso público, o que impede discriminações por razões subjetivas e de preconceitos. Em balanço anterior (PIOVESAN, 2003:45), constatou-se que no final da década de 1990, entre os juízes de primeira instância, o percentual de juízas do Trabalho superava o de juízes. Comparando-se com o final da década de 2010, observa-se um ligeiro decréscimo nessa proporção, com uma variação a favor dos homens, porém, não significativo, conforme pode ser visto na Tabela 3 considerando-se apenas cargos já providos.

TABELA 3 – NÚMERO DE JUÍZES E DE JUÍZAS DE PRIMEIRA INSTÂNCIA OCUPANDO CARGOS. BRASIL, 1999-2011

Sexo	1999*		2011	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Masculino	8.178	69,1	9.280	70,7
Feminino	3.659	30,9	3.849	29,3

Fontes: Piovesan, 2003/site Mais Mulheres no Poder, acessado em abril de 2011.

Como os cargos mais elevados hierarquicamente dependem, também, de uma trajetória construída e de tempo de atividade, as mulheres estavam ausentes dos topos dessas carreiras. Conforme registrado no balanço feito por Piovesan<sup>6</sup>, só na década de 1990 as mulheres chegaram aos Tribunais Superiores no Brasil e só em 2001 o Supremo Tribunal Federal teve a primeira mulher – ministra Ellen Grace. Até 1995 não havia mulheres ocupando tais cargos. Em 1998 elas conseguem responder por 2% e em 2003 já somavam 9% (idem, p.45).

Mas assim como em outros espaços, o balanço da década aponta para um crescimento, conforme pode ser visto na Tabela 4. No Superior Tribunal de Justiça e no Tribunal Superior do Trabalho, essa presença mais que duplicou. O balanço indica outra novidade. A presença de mulheres em dois outros tribunais, presença registrada como inexistente no início da década passada: no Tribunal Eleitoral e no Militar.

Em suma, a retrospectiva feita nesse setor pode ser considerada positiva, sobretudo porque mostra o ingresso de mulheres nos postos-chave das carreiras jurídicas.

<sup>6</sup> *O Progresso das Mulheres no Brasil*, publicação da Fundação Ford, Cepia e Unifem, versão eletrônica, 2006.

TABELA 4 – PRESENÇA DAS MULHERES NOS TRIBUNAIS SUPERIORES NO PODER JUDICIÁRIO, BRASIL

Tribunais Superiores no Poder Judiciário	2001		2010	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Supremo Tribunal Federal – STF	1	10	2	9
Superior Tribunal de Justiça – STJ	3	30	5	26
Tribunal Superior do Trabalho – TST	1	16	6	19
Total	5	56	13	54

Fontes: Cfemea, agosto de 2001/Páginas dos Tribunais, entre abril e maio de 2011.

103

### **POLÍTICA COMO PARTICIPAÇÃO – O PODER EXECUTIVO**

O Poder Executivo, junto com o Legislativo, são os dois espaços onde são tomadas as decisões políticas. À medida que se consolidam e se ampliam os espaços institucionais de controle e participação, os Executivos como instâncias de Poder ficam menos dependentes de decisões individuais e mais dependentes de mecanismos institucionais, como Conselhos deliberativos e consultivos. Sem falar, é claro, do papel crescente do Legislativo, objeto do próximo item desta análise.

O Brasil sempre teve uma tradição de Executivos fortes, em todos os níveis, e isto refletia tanto características mais personalizadas da atividade política como opaco exercício da cidadania. Atualmente se avalia que o país criou, consolidou e ampliou mecanismos participativos e de controle democrático do exercício do poder, dos quais os Conselhos constituem experiências bem avaliadas, em geral. Para se ter uma idéia, só no âmbito federal existe atualmente 31 Conselhos Nacionais, os quais podem ser, simultaneamente ou não, deliberativos, consultivos e/ou normativos. E 26 deles foram criados no período posterior à Constituinte (MATEO, 2011). Ainda assim, se imputa à cultura política, bem como aos mecanismos de governança, forte traço pessoal, expresso no peso do Executivo, exemplificado no tipo de presidencialismo e no poder dos executivos *vis-a-vis* legislativos e conselhos para definir políticas.

Por isto, e também porque, com a consolidação democrática e a ampliação de instituições de descentralização e controle do Executivo, a ocupação de cargos governamentais passou a ter peso nas trajetórias de indivíduos com chances de disputarem e serem bem-sucedidos em eleições, por isso saber como estão as mulheres nestes espaços passa a importar mais. Ocupar cargos de Secretários ou de presidentes de Conselhos pode ser base importante para aspirar a uma eleição posteriormente.

Neste item serão apresentados alguns dos lugares disputados e destacados no Executivo. Para efeito de avaliação da presença das mulheres, neste texto, o poder Executivo será dividido em três tipos básicos de cargos e ilustrados com base em alguns indicadores federais, e outros estaduais e municipais.<sup>7</sup> Há aqueles mais associados às carreiras funcionais e que deságuam em cargos de chefia, dos quais os DAS são emblemáticos – direção e assessoramento superior- embora nesses cargos esteja também uma pequena parcela cuja indicação é fundamentalmente política e independe da trajetória funcional.<sup>8</sup> Há os cargos políticos *strictu sensu*, ou seja, Ministros, presidentes de empresas estatais, Secretários estaduais e municipais, entre outros. E há os cargos eletivos – prefeitos, governadores – que independem da trajetória funcional, mas dependem fundamentalmente das eleições. Destes últimos trataremos no item seguinte.

### Mulheres em cargos de comando não-eletivos e funcionais

A Tabela 1 mostrou um pouco da tendência de ocupação de cargos no setor privado empresarial. É importante observar em seguida o setor governamental, porque sabemos que a administração pública tem sido um empregador tradicional de mulheres. Um dos indicadores usados para medir o espaço de poder que as mulheres têm na administração pública é a distribuição dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) – do Governo Federal. A ocupação de DAS mescla critérios de carreira ocupacional com critérios políticos. DAS mais baixos tendem a ser mais balizados por critérios ocupacionais, ao passo que os mais elevados costumam ser usados para alocação política. A Tabela 5 mostra a evolução dessa distribuição entre os anos de 1998 e 2010.<sup>9</sup> Do ponto de vista da hierarquia, quanto mais baixo o DAS, mais baixa a função, o salário e também o poder decisório. O DAS 6 é o mais alto e é usado para cargos como secretário Executivo de Ministério ou Secretarias.

A característica geral permanece, ou seja, quanto mais alto o DAS, maior a concentração masculina e vice-versa. Neste caso, há uma nítida inversão de concentração à medida que o DAS se eleva ou decresce na

<sup>7</sup> Esclarecendo que há várias outras formas de se mapear o setor e que estas não esgotam outras possibilidades.

<sup>8</sup> O Sistema de cargos via DAS é feito, também, para que governantes possam manejar/alterar a estrutura organizacional de modo a dispensar ou contratar pessoas de confiança. Assim, os DAS 6 e 5 são fundamentalmente destinados à ocupação de cargos políticos- administrativos e os de número 3 e 4 também são mediados por tais critérios, ao passo que os mais baixos já sofrem menos o efeito das disputas e da ação extra-carreira, embora possam acomodar esses critérios junto com os critérios funcionais.

<sup>9</sup> Comparação com os dados apresentados na tabela de número 6 por Piovesan (2006:44) no Livro O Progresso das Mulheres no Brasil, edição eletrônica.

TABELA 5 – SERVIDORES FEDERAIS POR CARGOS EM COMISSÃO, BRASIL

	1998		2010	
Nível/função	Homens %	Mulheres %	Homens %	Mulheres %
DAS 1	54,47	45,53	54,5	45,5
DAS 2	60,14	39,86	54,4	45,6
DAS 3	62,16	37,84	54,6	45,4
DAS 4	70,58	29,42	61,7	38,3
DAS 5	83,52	16,48	74,8	25,2
DAS 6	86,76	13,24	77,0	23,0

Fonte: SRH/Mare. Acessado em março de 2011.

105

ordem hierárquica. Contudo, enquanto nos níveis mais baixos a distribuição proporcional praticamente se manteve estável nesses 12 anos, nos níveis mais altos, e mais importantes, houve um crescimento não desprezível da presença de mulheres, sobretudo na ocupação do DAS-6, que passou de 13,2% para 23%. Isto significa que mais mulheres estão ocupando posições estratégicas no âmbito das políticas governamentais. Contudo, esta ocupação ainda se caracteriza por incipiência, já que temos um pouco mais de 1/5 desses cargos exercidos pelas mulheres. Carreiras funcionais eventualmente contam, mas o que se destaca aqui é o nível de poder e articulação dos indivíduos por sexo que lhes permitem ambicionar, disputar e/ou ser indicados para tais espaços.

### **Mulheres em cargos de poder não-eletivos e políticos**

Neste tópico, tomou-se como referência levantamento publicado por Gomes (2009). Como os dados mostram, à medida que nos aproximamos de cargos políticos e mais elevados na hierarquia, percebe-se o enfraquecimento da presença feminina.

Quanto às Secretarias Estaduais, em 2009 as mulheres ocupavam 16,48% do total existente no Brasil. Entre as regiões, a Sul detinha o menor índice, 12,7% e, a Norte, o maior: 21,32%. A pequena presença é também marcada pelo perfil das áreas nas quais as mulheres estão concentradas: 75% nas Secretarias relacionadas com Políticas Sociais; 21,8% em áreas de Administração e Economia; e 4,6% foram classificadas como “outros”.

Essa proporção é a mesma quando se observam os dados fornecidos pelo Observatório para Mulheres em Secretarias Municipais no Brasil: mulheres ocupam 16,48% desses cargos. Cresce um pouco nas Secretarias municipais de Capitais brasileiras, chegando a um total de 19,85%, mas

ainda assim significa apenas 1/5 do total de cargos nesse espaço. Assim como na distribuição estadual, nas Secretarias Municipais as mulheres estão mais bem posicionadas na Região Norte e piores na Região Sul. Essa distribuição, como se mostrará no próximo tópico, também se apresenta no Legislativo. Há, assim, um padrão recorrente e, ao mesmo tempo, instigante, quando olhamos essa distribuição, já que o esperado seria o contrário, ou seja, que no Sul e Sudeste os índices fossem melhores.

O mesmo padrão por áreas ocorre nos municípios, embora nestes haja uma menor concentração feminina em áreas "sociais". As secretarias relacionadas com Políticas Sociais respondem por 59,49% das secretarias ocupadas por mulheres, as definidas como de Economia e Gestão por 25,31% e a categoria Outros tem 15,19%.

Embora não tenhamos apresentado uma comparação com o início da década, de modo a verificarmos como se deu essa evolução, podemos arriscar algumas observações preliminares. Com base no que foi destacado no início deste tópico, podemos dizer que a ocupação de cargos governamentais também constitui situação preocupante. Em estudo recente sobre as eleições de 2010, através de coletas de dados com candidatos e de comparações entre eleitos e não-eleitos, identificou-se um padrão forte de ocupação de cargos governamentais e representativos entre os candidatos eleitos ao Senado e à Câmara dos Deputados. Notou-se que, entre os eleitos, a ocupação de cargos anteriores, não apenas eletivos, mas também administrativos, surgia como importante nas carreiras e trajetórias (ARAÚJO; BORGES, 2011).

Estes dados reforçam, portanto, aspectos mencionados acima. Se for verdade que a atividade institucional, administrativa e política passa a ter peso sobre as trajetórias que formam indivíduos com mais chances de disputar o poder, então é lícito supor que as mulheres já estão ficando em desvantagem na reconfiguração desse quebra-cabeça eleitoral no país. Ocupar cargos e disputar o poder nesses espaços, assim como em outros, algo ainda pouco familiar à maior parte das mulheres, parece surgir como parte dos obstáculos políticos e um dos desafios à ampliação democrática em curso.

## **POLÍTICA COMO REPRESENTAÇÃO**

A Representação Política diz respeito à delegação a outrem. Delegação do direito do cidadão se fazer representar nas esferas políticas institucionalizadas e autorizadas a definir e organizar a vida política e coletiva. E



essa delegação, hoje em dia, se faz, na grande maioria dos países, quase exclusivamente pela via dos partidos, que lançam candidatos para que os indivíduos possam escolher e eleger entre eles os seus representantes para a esfera política, Legislativa e/ou Executiva.<sup>10</sup> Em trabalho anterior (ARAÚJO, 2009) destacou que

um aspecto marcante do debate recente sobre direitos das mulheres e igualdade de gênero é certo consenso de que a representação política importa. E, por isto, o acesso aos cargos no âmbito do Executivo e do Legislativo é decisivo para interferir nas decisões políticas.

107

Aqui, se acrescenta que eleições e legitimidade para exercer o poder político são hoje palavras, praticamente, sinônimas nas democracias representativas contemporâneas. Tendo em conta essa constatação, cinco aspectos relacionados com a experiência democrática brasileira merecem ser destacados, antes de entrarmos na avaliação propriamente dita sobre o desempenho e as posições das mulheres.

Primeiro, o fato de que só recentemente – menos de 30 anos – vivenciamos práticas democráticas mais perenes no país. Segundo, a contrapartida a esse fato é que, com esse processo, o país tem vivenciado a criação de modelos diversificados de participação e controle popular. E estes também ampliam as esferas e as possibilidades de atuação e inserção participativa de homens e mulheres junto aos espaços de representação: conselhos integrados por representantes populares em parceria com governo, experiências de plebiscitos, criação de organismos de controle e de regulação administrativa, entre outros. Terceiro, a crescente participação ainda não pode ser considerada como uma virada na cultura política do país em direção a uma tradição cívica mais consistente. Há uma tendência positiva, mas os dados mostram que os índices de participação coletiva, associativismo, sindicalização, entre outros, são baixos se comparados a outros países, inclusive da América Latina.

O quarto aspecto é o fato de que o país convive com um quadro de valores de gênero ainda dúbios. E esta dubiedade mistura aspectos igualitários com aspectos conservadores, gerando um cenário contraditório no qual as mulheres são quase metade da força de trabalho, são estimuladas a se fazer presente na vida pública, mas são, ao mesmo tempo, fortemente

<sup>10</sup> Isto porque há algumas experiências de democracias representativas nas quais uma parcela de indivíduos pode lançar-se candidatos, também, por outras vias que não o partido. Há que se considerar, ainda, que uma parte das nações não tem a democracia representativa como mecanismo de exercício do poder, como a Arábia Saudita, por exemplo, que é Monarquia absolutista.

associadas à maternidade e à conjugalidade. Flutuam, portanto, entre se firmarem como *sujeitos de si* ou como *sujeitos de e para outros* – mães e esposas. E, quinto, o fato desse processo de consolidação democrática ainda ocorrer num ambiente muito desigual. Embora todos os indicadores mostrem o êxito das políticas sociais que tiraram milhões de pessoas da pobreza, o país ainda é um dos mais desiguais no *ranking* internacional. A desigualdade desfavorece a participação política e opera como outro fator desfavorável às mulheres. Acrescentando-se este item aos aspectos anteriores discutidos na introdução, o exercício do poder, adquire, portanto, mais importância.

### **Mulheres na representação em cargos do Executivo no Brasil – prefeituras e governos estaduais**

Como mencionado no início deste texto, o grande feito desta década que se encerrou foi, sem dúvida a eleição de uma mulher para presidente do país. Diante do cenário que será descrito abaixo, e considerando, ao mesmo tempo, uma tendência geral de ocupação de cargos por mulheres, a esperança é que a eleição da Presidenta Dilma Rousseff tenha, entre outros aspectos, um efeito político emblemático e estimulador para o ingresso de mais mulheres nas esferas de poder.

Em termos numéricos esta presença ainda é muito baixa nos Executivos municipais. Ao longo da década e até a eleição de 2008, elas não lograram ultrapassar os 10% do total dos prefeitos no país. Contudo, as comparações necessitam ser relativizadas e não se pode olhar apenas números absolutos. Assim, comparando com as eleições para vereadores, conclui-se que, proporcionalmente, neste período, foi nas eleições para prefeituras municipais que as mulheres obtiveram mais ganhos. A Tabela 6 apresenta a evolução da ocupação de prefeituras por mulheres nas últimas 4 eleições. No período, houve um crescimento de mais de 10% no número de municípios existentes no país.

O balanço da presença das mulheres nas prefeituras indica dois aspectos relevantes. No período, em termos percentuais, observa-se que as taxas de sucesso das candidatas ao cargo de prefeita são animadoras. Como candidatas, o crescimento de 3,2 pontos percentuais sobre 7,4 entre 1996 e 2008 representa, de fato, um incremento de 43,2% sobre os números de candidaturas existentes em 1996. Mas é no resultado das eleitas que se pode comemorar um pouco mais. Neste caso, o crescimento de 3,6 pontos percentuais sobre 5,5% de eleitas em 1996, significa, na prática, um incre-

TABELA 6 – EVOLUÇÃO DE CANDIDATURAS E ELEITAS PARA PREFEITURAS MUNICIPAIS. BRASIL, 1996-2008

Ano da eleição	% Candidatas	% Eleitas
1996*	7,40	5,50
2000	7,60	5,70
2004	9,50	7,40
2008	10,60	9,10

\*Em 1996 37,3% dos candidatos não informaram o sexo. Total sobre informados.

Fonte: Cfemea, 1996.

mento de 65,5% até 2008. Ou seja, embora tenha aumentado o número de municípios, a proporção de eleitas foi maior do que de candidatas, o que significa que as mulheres estão conseguindo ampliar mais as suas chances de eleição. Análise do Cfemea já tinha destacado que, em 2000, um total de 27,8% das candidatas ao cargo de prefeitas se elegeu. Em 2004 foram 28,3% das candidatas e em 2008, 30,8% conseguiram se eleger. Para o período, trata-se de um quadro animador, pois aponta para um crescimento considerável.

Para os governos estaduais houve uma oscilação maior nos resultados, embora, como se nota na Tabela 7, também exista uma tendência ao crescimento da presença feminina. Comparativamente, o crescimento das candidaturas no período foi menor do que o ocorrido para as prefeituras. E entre as eleitas, embora tenha chegado a triplicar os resultados na década, trata-se de números muito pequenos – de 1 para 3 governadoras em 27 – e na última eleição houve um retrocesso para o patamar de 2002.

Embora com números muito baixos em termos proporcionais e na comparação do período, pode-se concluir por um resultado mais promissor, de sucesso, para o Executivo do que para o Legislativo. Quanto a isto, há estudos de outros países que tentam mostrar o porquê dessas características. As candidaturas majoritárias, como são os casos para governos do estado e também para prefeituras, pressupõem um processo seletivo bem

TABELA 7 – QUADRO COMPARATIVO DE CANDIDATURAS PARA GOVERNADOR, POR SEXO. ELEIÇÕES 2010/2006/2002/1998

Pleitos	Mulheres	%	Homens	%	Total
2010	18	11,04	145	88,96	163
2006	26	12,68	179	87,32	205
2002	20	9,85	183	90,15	203
1998	14	8,05	160	91,95	174

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

TABELA 7.1 – QUADRO COMPARATIVO DE ELEITOS PARA O CARGO DE GOVERNADOR POR SEXO. ELEIÇÕES 2010/2006/2002/1998

Pleitos	Mulheres	%	Homens	%	Total
2010	2	7,41	25	92,59	27
2006	3	11,11	24	88,89	27
2002	2	7,41	25	92,59	27
1998	1	3,7	26	96,3	27

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

maior, mais disputado e com vários filtros até que se chegue ao quadro final das candidaturas. Isto porque, diferentemente de candidaturas proporcionais, para Legislativos, haverá apenas 1 candidato por partido, ou, como é mais comum no Brasil, haverá um candidato para vários partidos, já que em geral ocorrem as coligações. Quem é indicado, portanto, já passou por esse processo de filtragem. Essa seleção considera vários critérios, e entre eles a representatividade eleitoral e os recursos de que o candidato dispõe.

No caso do Brasil, este último aspecto adquire peso maior porque as eleições para o Executivo são casadas com as eleições proporcionais. Ou seja, vereadores e prefeitos se elegem no mesmo ano e eleição e o mesmo ocorre com governadores, deputados estaduais, presidentes e deputados federais. Há uma mão dupla nesse processo: candidatos ao Legislativo esperam e cobram dos candidatos majoritários apoios de diversos tipos; e por outro lado candidatos proporcionais de vários partidos tendem a trabalhar e concentrar suas campanhas em um candidato majoritário. Dito de outro modo, enquanto um deputado ou vereador concorre com vários outros, inclusive do seu partido, um candidato a governador terá uma base de apoio mais ampla e um universo de concorrentes mais restrito. Se isto não significa que a disputa seja mais fácil, ao contrário, requer grande poder de articulação, base política e financeira, e pode ajudar a explicar um pouco a relativa vantagem nas taxas de sucesso das mulheres que se candidatam ao Executivo, em comparação com o Legislativo. Só poucas chegam lá e ultrapassam a filtragem típica do processo. Mas por isto, quando chegam, portam um conjunto de capitais e recursos mais próximos dos capitais masculinos. Neste sentido, podemos ler os dados das séries apresentadas como positivos, uma vez que as mulheres obtêm maior sucesso no resultado final – eleição – quando concorrem ao cargo de prefeito ou governador, em comparação com os outros cargos legislativos. Ou seja, há mais mulheres conseguindo construir carreiras em condições de competir.

Contudo, dado o tamanho do “fosso” existente entre os sexos – pouco mais de 90% dos postos são ocupados pelos homens nas prefeituras e pouco menos nos governos estaduais – os dados são também preocupantes, uma vez que indicam que há um longo caminho pela frente até se conseguir algum equilíbrio. Entretanto, política não é matemática e os contextos e fatos podem alterar muitos quadros. Há uma estrutura de oportunidades políticas assentada, também, em recursos, trajetórias, lógicas eleitorais e redes. E isto não se altera de uma hora para outra. Mas porque não é lógica matemática, já as próximas eleições de 2012 para prefeituras podem surpreender, se houver um efeito simbólico da presidência, capaz de influenciar de forma mais ampla o ingresso feminino.

111

### **Mulheres na representação política no Brasil – Legislativo**

Como foi tratado anteriormente, no contexto contemporâneo a persistência dos diferenciais por sexo na representação é bem preocupante. Não é só a reparação de uma negação histórica que está em jogo, ou seja, uma reparação de injustiças anteriores. É, também, a capacidade das mulheres de influenciarem e/ou produzirem resultados e atuarem na cena política como atores legitimamente capacitados a interferir nas decisões. No caso do Legislativo,

[...] há também certa convergência no reconhecimento de que a representação legislativa constitui-se em espaço importante de negociação e de legitimação das democracias contemporâneas. O Legislativo, além de ser um dos canais de negociação e de formação de recursos para o acesso ao Executivo, detém estatuto destacado na legitimidade política de um sistema e de um governo. (ARAÚJO, 2009 p.3)

O fato de os resultados eleitorais persistirem no padrão atual, mesmo no contexto eleitoral de 2010 e com a nova Lei de Cotas, indica que um dos desafios para esta década é identificar os obstáculos que respondem por esse cenário e identificar as medidas que podem efetivamente funcionar para revertê-lo.

Observando inicialmente o índice de mulheres no Senado, lembramos que esta instância opera como reapresentação dos Estados no Congresso Nacional. Trata-se de uma eleição quase majoritária, já que elege, alterna-

damente, 1/3 e 2/3 dos senadores de 4 em 4 anos, conformando um total de 81 senadores. Estes têm mandato de 8 anos.

Pode-se dizer que a posição atual é mais confortável do que nos outros níveis de Representação Proporcional. Nas eleições de 2010, 13,4% dos candidatos eram mulheres. Foram eleitos 2 senadores por estado e 8 mulheres conseguiram se eleger, o que corresponde a 14,81% do total de eleitos no ano de 2010.<sup>11</sup> Ou seja, as candidatas tiveram uma taxa de sucesso bastante elevada, já que a proporção de eleitas foi maior do que a proporção de candidatas. Considerando as eleições anteriores, as mulheres ficaram com 14,81% das 81 cadeiras do Senado. A década de 2000 foi marcada por um salto significativo entre os anos de 1998 e de 2002, conforme pode ser visto na Tabela 8.

Entre a primeira eleição, em 1934, e a primeira vez que uma mulher conseguiu ocupar esse cargo, em 1979, decorreram 45 anos. Mas na década de 2000 esse quadro mudou bastante e, entre todos os níveis eleitorais, é a participação no Senado aquela que mais tem se alterado favoravelmente para as mulheres. Nota-se também uma constância nos resultados, indicando uma tendência mais consolidada.

TABELA 8 – QUADRO COMPARATIVO DE CANDIDATURAS PARA O SENADO POR SEXO. ELEIÇÕES 2010/2006/2002/1998

Pleitos	Mulheres	%	Homens	%	Total
2010	32	13,28	209	86,72	241
2006	35	15,91	185	84,09	220
2002	38	11,91	281	88,09	319
1998	23	14,02	140	85,89	163
1994	17	7,33	215	92,67	232

Fonte TSE, 2010/Cfemea, 2011.

TABELA 8.1 – QUADRO COMPARATIVO DE ELEITOS PARA O SENADO POR SEXO. ELEIÇÕES 2010/2006/2002/1998

Pleitos	Mulheres	%	Homens	%	Total
2010	8	14,81	46	85,19	54
2006	4	14,81	23	85,19	27
2002	8	14,81	46	85,19	54
1998	2	7,41	25	92,59	27

Fonte TSE, 2010/Cfemea, 2011.

<sup>11</sup> Importa lembrar que as cotas não se aplicam ao Senado.

Um ponto importante para se refletir é o da possível relação entre esse padrão de resultado e o tipo de eleição. Assim como para Governo estadual, a indicação para o Senado é determinada por um filtro bastante rígido. Ou o partido/coligação tem 1 único candidato ou, no máximo, dois candidatos (e depende também do ano, já que a renovação é de 1/3 e de 2/3). Há, portanto uma exigência de elevada competitividade para que se possa ser escolhido. Como as eleições são casadas, os candidatos ao Senado têm, em geral, vários partidos e candidatos estaduais e federais trabalhando na sua campanha. Mas não têm o nível de cobrança e exigência de ajuda às candidaturas proporcionais, como ocorre com aqueles que concorrem ao Governo estadual. Ou seja, os recursos exigidos, embora elevados, tendem a ser menores do que para eleições ao Governo estadual. Essa característica pode ajudar a explicar o porquê de, nesta última década, os percentuais de candidaturas não terem crescido como nos outros níveis do Legislativo, mas ainda assim os percentuais de eleição de mulheres terem sido um pouco mais elevados, sobretudo quando se observa a relação candidaturas/eleição.

113

Se no Senado encontramos o quadro mais animador no âmbito do Legislativo, é na Câmara Federal onde se encontra o cenário mais desfavorável. A década de 2000 não alterou muito a situação e o resultado de 2010, em particular, foi bastante desanimador. Além da eleição de Dilma Rousseff, houve um aumento significativo das candidaturas de mulheres, provavelmente como resultado da tentativa de aplicação da nova Lei de Cotas. As cotas em geral não foram cumpridas. O total de candidaturas femininas alcançou 22,2%, ainda distante dos 30% mínimos estabelecidos. Importante mencionar o elevado contingente de candidaturas femininas consideradas *inaptas*. Enquanto entre os homens esse percentual foi de 14,9%, entre as mulheres chegou a 29,7%. Acredita-se que parte dessas candidaturas tenha sido decorrente da tentativa dos partidos de, no último momento, preencher as cotas com as chamadas “candidaturas laranjas”. Muitas delas não apresentaram sequer documentação completa. As Tabelas 9, 9.1 e 9.2 mostram que, enquanto as candidaturas tiveram um crescimento razoável na década de 2000, estimuladas, em parte, pelas cotas, o número de eleitas ficou estagnado. Ou seja, mostra que, ao contrário do esperado, no sistema eleitoral brasileiro, maior número de candidatas não implica aumento das chances de eleição. Parece se aproximar mais a situação inversa, isto é, a ampliação do universo de competidoras tenderia a diminuir as chances de eleição. O porquê é outro grande desafio para os estudos nesta década, mas pode-se pensar num universo maior de mulheres, porém menos competitivo. Então, o limiar ou o teto que se elege tende a ser o mesmo porque

TABELA 9 – QUADRO COMPARATIVO DE CANDIDATURAS PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS POR SEXO. ELEIÇÕES 2010/2006/2002/1998/1994

Pleitos	Mulheres	%	Homens	%	Total
2010	1007	19,42	4.179	80,58	5.186
2006	652	12,66	4.499	87,34	5.151
2002	509	11,52	3.909	88,48	4.418
1998	348	10,37	3.009	89,63	3.357
1994	185	6,15	2.822	93,85	3.007

Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

114

TABELA 9.1 – QUADRO COMPARATIVO DE ELEITOS PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS POR SEXO. ELEIÇÕES 2010/2006/2002/1998/1994

Pleitos	Mulheres	%	Homens	%	Total
2010	45	8,77	468	91,23	513
2006	45	8,77	468	91,23	513
2002	42	8,19	471	91,81	513
1998	29	5,65	484	94,35	513
1994	32	6,24	481	93,76	513

Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

TABELA 9.2 – % MULHERES ELEITAS PARA A CÂMARA FEDERAL. 1945-2010

Ano	%
1945	0,0
1950	0,32
1954	0,92
1958	0,61
1962	0,49
1966	1,49
1970	0,32
1974	0,27
1978	0,95
1982	1,67
1986	5,33
1990	5,96
1994	6,23
1998	5,63
2002	8,18
2006	8,77
2010	8,77

Fonte: Araújo, 1999; TSE, 2010.



o perfil de quem entra a mais não é formado por pessoas com capitais eleitorais de diversas ordens. E num tipo de campanha individualizada e competitiva esse ingresso puro e simples não soma muito.

A análise desse quadro por regiões do país permite constatar que, também nesse nível da competição, a região Norte vem obtendo os melhores desempenhos e o Sul se encontra entre os mais baixos. A observação sob este ângulo é importante porque a literatura especializada tem estabelecido um tipo de relação positiva entre participação, representação e níveis de desenvolvimento socioeconômico. Mas esta relação, em princípio, parece não se aplicar ao caso brasileiro. No que diz respeito às candidaturas, é possível notar que não são as regiões com índices de desenvolvimento econômicos mais elevados que propiciam maiores participações eleitorais. São as regiões com menor desenvolvimento, embora não as mais pobres. E estas têm, em geral, número menor de partidos efetivos, ou seja, partidos que de fato têm poder de ganhar competições eleitorais, em geral, partidos maiores ou mais tradicionais em termos de históricos.

No que tange aos partidos, constata-se que poucos têm alcançado ou ultrapassado as cotas. E estes, quando alcançam, são, em geral, partidos muito pequenos, os chamados “nanicos”, muitos dos quais sequer têm representação na Câmara. Três outras características marcam os partidos que incluem mais mulheres como candidatas: são em geral ideologicamente de esquerda; lançam poucos candidatos, pois dispõem de pouco tempo na propaganda eleitoral gratuita; e têm por objetivo fixar suas mensagens político-partidárias, mais do que propostas individuais de candidatos. Mas nem sempre são os que mais elegem mulheres.

As Assembléias Legislativas não destoam muito dos resultados encontrados na Câmara Federal, mas têm sido espaços mais favoráveis ao ingresso das mulheres do que este último. Um aspecto que se discute é o fato de serem competições que exigem um pouco menos de recursos financeiros, são mais moldadas por bases locais e, no caso das mulheres, teriam a vantagem de não exigir deslocamento para fora do estado de origem. Fato que tenderia a operar favoravelmente, sobretudo para as Câmaras de Vereadores.

As candidaturas se elevaram um pouco mais do que as de Deputado Federal – 22,4% – mas ainda assim, também se mantiveram longe do mínimo de 30%. No que tange à distribuição por regiões e por partidos, segue a mesma lógica da Câmara de Deputados. Nota-se que os resultados foram melhores, já que entre os eleitos, 12,1% eram mulheres. Embora

TABELA 10 – QUADRO COMPARATIVO DE CANDIDATURAS ÀS ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS ESTADUAIS E CÂMARA LEGISLATIVA DO DF, POR SEXO. ELEIÇÕES 2010/2006/2002/1998/1994

Pleitos	Mulheres	%	Homens	%	Total
2010	2.807	14,22	10.520	78,94	13.327
2006	1.784	14,22	10.765	85,78	12.549
2002	1.908	14,84	10.953	85,16	12.861
1998	1.361	12,94	9.158	87,06	10.519
1994	571	7,18	7.386	92,82	7.957

Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

TABELA 10.1 – ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS ESTADUAIS E CÂMARA LEGISLATIVA DO DF. QUADRO COMPARATIVO DE ELEITOS POR SEXO. ELEIÇÕES 2010/2006/2002/1998/1994

Pleitos	Mulheres	%	Homens	%	Total
2010	136	12,85	923	87,16	1.059
2006	123	11,61	936	88,39	1.059
2002	133	12,56	926	87,44	1.059
1998	106	10,01	953	89,99	1.059
1994	82	7,85	963	92,15	1.045

Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE.

com melhores resultados, a taxa de sucesso dessas candidaturas seguiu o mesmo padrão. Ou seja, diminuiu, já que a elevação de 1% entre os eleitos ficou bem distante de um impacto mais positivo esperado pela ampliação das candidaturas entre os anos de 2006 e de 2010. (Tabelas 10 e 10.1)

Como se nota, na década, houve uma relativa estagnação das candidaturas, com um salto só nesta última eleição. Quanto às eleitas, desde a implantação das cotas, o crescimento tem sido vegetativo. Ainda assim, as Assembléias Legislativas contam com quase o dobro de mulheres da Câmara dos Deputados. Contudo, esse dado merece ser considerado, também, em sua relação com a dinâmica dos arranjos formados para as eleições estaduais. O desenho dos resultados sugere que as possibilidades eleitorais das candidatas estão condicionadas, também, pelo desempenho dos partidos nas eleições para governos estaduais. As eleições casadas para Legislativo e Executivo estabelecem características contextuais que interferem nas chances de quem disputa uma vaga no Legislativo.

Comparando-se as eleições para as Câmaras de Vereadores entre os anos de 2000 e 2008 (ano da última eleição da década), pode-se constatar que o quadro desse nível de competição legislativa permaneceu relativamente estagnado no período. O grande salto ocorreu entre 1996 e 2000,

mas desde então, ou seja, em três pleitos eleitorais, as candidaturas avançaram de 19,4% para 22,07% e as eleitas saíram de 11,6% para 12,5%. Como incremento significa muito pouco. É, portanto, preocupante perceber que depois do salto entre 1992 e 1996, quando se passou de pouco mais de 7% para 11,01%, também nas Câmaras de Vereadores ocorreu um crescimento residual (Tabela 11).

TABELA 11 – QUADRO COMPARATIVO DE CANDIDATURAS PARA AS CÂMARAS MUNICIPAIS, POR SEXO. 1996, 2000, 2004 E 2008

Pleito	Homens	% Homens	Mulheres	% Mulheres	Total
2008	270.663	77,93	76.670	22,07	347.333
2004	269.273	77,86	76.551	22,13	345.855
2000	296.902	80,82	70.321	19,14	367.344
1996	159.179	51,88	33.343	10,87	306.821

117

Fonte: Cfemea, 2011.

TABELA 11.1 – QUADRO COMPARATIVO DE ELEITOS PARA AS CÂMARAS MUNICIPAIS POR SEXO. 1996, 2000, 2004 E 2008

Pleito	Homens	% Homens	Mulheres	% Mulheres	Total
2008	45.457	87,48	6.508	12,52	51.965
2004	45.252	87,35	6.556	12,65	51.808
2000	53.266	88,35	7.001	11,61	60.287
1996	53.316	88,84	6.598	10,99	60.012

Fonte: TSE, 2010/Cfemea, 2011.

No início da década discutia-se sobre a probabilidade de que, nesse nível de representação legislativa, os indicadores melhorassem bem mais do que nos outros dois, pela característica da eleição e do exercício do mandato: campanhas mais localizadas, portanto menos custosas, e apoiadas em redes sociais que não exigiam tanto investimento; e exercício de mandatos próximos ao local de moradia – isto é, no próprio município, o que facilitaria a participação das mulheres. Não parece ser bem o que tem ocorrido.

As Câmaras de Vereadores não foram beneficiadas na década pela nova Lei de Cotas. A mensuração de seu impacto, já com a experiência de 2010 e os ajustes que possam ser feitos, ocorrerá em 2012. Os dados para a Câmara dos Deputados, assim como para as Assembléias Legislativas, mostram que a Lei de Cotas não foi cumprida para ambos os níveis, embora indiquem também que impulsionaram uma ampliação de candidaturas. Neste sentido, houve um salto considerável. Mas outros aspectos merecem ser destacados.

Apesar da mudança do teor da norma, definindo as cotas de forma mais incisiva e clara, o não cumprimento não implicou em sanções por parte do Superior Tribunal Eleitoral. Houve a exceção de uma ação no estado do Pará que obrigou alguns partidos a preencherem os 30% exigidos. Por outro lado, o TSE argumentou que só poderia agir, isto é, acionar um partido, caso fosse solicitado a fazê-lo.<sup>12</sup> O mesmo tendeu a ocorrer nos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs). Uma iniciativa importante foi a da Articulação de Mulheres Brasileiras junto aos Ministérios Públicos Eleitorais dos estados. Como resposta houve 19 ações “pelos MPEs questionando a autorização de candidaturas de partidos que não haviam preenchido as cotas, o que, contudo não resultou na suspensão de tais registros”.<sup>13</sup> Fora isto, praticamente inexistiram ações de parte de parlamentares do sexo feminino e/ou de dirigentes dos movimentos de mulheres dos partidos políticos nesse sentido. Esta é uma questão a refletir quando avaliamos o comprometimento partidário, ou seja, não só como as direções se comportam, mas também como mulheres que ocupam posições importantes se comportam.

Os partidos alegam que não há um contingente maior de mulheres querendo se candidatar. Os movimentos feministas e parlamentares mulheres contestam. Mas o número de candidaturas inaptas em 2010 pode indicar algo mais do que um descaso.<sup>14</sup> Houve um contingente que entrou para cumprir requisitos formais, não considerado inapto, mas também obteve um resultado pífio em termos de votos. Ao olharmos quem se elegeu nestas últimas eleições verificamos uma pequena renovação de mulheres e traços bem definidos de certos padrões que são potencialmente mais elegíveis. Se considerarmos ainda o contexto que marcou a última eleição da década, podemos dizer que esses fatos requerem uma análise mais minuciosa sobre a experiência das cotas no Brasil. Tal análise, porém, não pode ser superficial, e tem que lidar ao mesmo tempo com aspectos tais como a complexa discussão sobre a natureza e o sentido da representação; sobre as formas mais ou menos democráticas de autonomia do eleitor em relação à escolha dos representantes, aí se incluindo o significado de uma lista aberta, fechada ou a existência de alternativas de sistema de votação, que combinem elementos de ambas, como as chamadas listas flexíveis.

<sup>12</sup> Informe do Cfemea, fornecido em Seminário do Consórcio Bertha Lutz em abril de 2011, Brasília.

<sup>13</sup> Jornal Cfemea, no. 169, maio, junho, julho/2011, p.12.

<sup>14</sup> Nicolau (2006) mostrou que, desde 1994, nenhum partido brasileiro vinha conseguindo preencher as listas eleitorais de candidaturas, e não só aquela parcela destinada às cotas. Sugeriu ser um problema complexo, associado aos custos de campanha, o mercado eleitoral “inflacionado” já que cada partido/coligação pode lançar até 150% do número de cadeiras em disputa, entre outros aspectos.

Discutir qual a melhor estratégia para incluir mulheres não é algo descolado de quais seriam as formas participativas e democráticas da representação. Se assim fosse, o caminho mais “fácil e rápido” seria o de *cotas como reserva de vagas diretamente no parlamento*. Este tipo de cotas existe em países como Ruanda, Argélia, Marrocos, Somália, Paquistão, entre outros países muito pouco igualitários em relação às mulheres. Mas será que são democráticos por isto? Ou ainda, será que este fato tem mudado o conteúdo do que se aprova e mesmo da situação das mulheres nesses países? Ou será que esse é o medidor principal de um sistema representativo, independentemente de outros aspectos? Por outro lado, há experiências de cotas voluntárias só em partidos e países bem igualitários no *ranking* mundial, como a Suécia e a Dinamarca, por exemplo. Portanto, talvez um desafio a mais seja sair do aprisionamento que a discussão parece se encontrar, na qual a saída é apenas ter cotas ou não ter cotas. As cotas como um recurso válido dependem de outros aspectos relacionados com a democratização da representação. Há várias outras estratégias importantes para ampliar e facilitar a participação política das mulheres, e sem as quais a própria efetividade da adoção de cotas ficará comprometida. São questões que as brasileiras e os brasileiros estão desafiados a discutir no momento em que mais uma proposta de Reforma Eleitoral se encontra em pauta. O item seguinte tentará indicar alguns dos aspectos a serem considerados no momento de definir estratégias que enfrentem esse fosso na presença política por sexo.

119

### **POSSÍVEIS OBSTÁCULOS E DESAFIOS PARA AS MULHERES NESTA DÉCADA**

O quadro da subrepresentação de mulheres nas Câmaras Baixas na América Latina foi bastante alterado a partir de meados da década de 1990. Dois fatores responderam mais diretamente por isto: o processo de redemocratização e a adoção de cotas em muitos dos países da Região. Como visto, o Brasil adotou cotas desde 1996. Em 2009 aprovou uma nova Lei, tentando obrigar o seu preenchimento pelos partidos. Contudo, os resultados foram sofríveis, sobretudo diante do cenário da eleição presidencial, que contou com duas mulheres entre os três candidatos mais competitivos. Mesmo com as cotas, a situação do país nos parlamentos pouco mudou. O Brasil ocupa o 104º lugar em presença feminina nas Câmaras Baixas no *ranking* da Inter Parliamentary Union. Na região da América Latina, fica

à frente, apenas, do Panamá.<sup>15</sup> Ao mesmo tempo, há certas similitudes nos históricos políticos, culturais e socioeconômicos entre parte desses países. Há também a fragilidade histórica das instituições políticas latino-americanas e de construção de suas democracias, mas o Brasil, embora parte desse histórico, não se encontra entre aqueles com menores níveis de institucionalização ou de consolidação democrática. E muitos desses países, identificados como mais conservadores em termos de valores, inclusive em relação à igualdade de gênero, apresentam índices melhores do que o Brasil. Isto então significa que nem a trajetória histórica e/ou a cultura política explicam isoladamente a nossa situação. Então, temos que buscar complementar as explicações através de outros fatores.

É nesse sentido que a literatura tem enfatizado a necessidade de considerar uma perspectiva *multicausal*. Seja ela para o diagnóstico sobre a inserção das mulheres nas esferas de Representação Política e/ou em relação aos possíveis desdobramentos políticos no sentido de alterar o quadro, em geral desfavorável (DAHLERUP, 2006; NORRIS, 2003). Em linhas gerais, essa perspectiva destaca os seguintes aspectos intervenientes: a) os fatores históricos, relacionados com a exclusão das mulheres da condição de cidadãs e, por conseqüência, do direito a ingressar nas instituições por onde se organizava a Representação Política já em seu início; b) os fatores culturais, relacionados com os valores dominantes, as percepções sobre a igualdade de gênero e o lugar da religião; tudo isso teria impacto, também, sobre a cultura política do país, se mais ou menos igualitária; c) os aspectos relacionados com o nível de desenvolvimento socioeconômico também importam, embora não possam ser considerados isoladamente (de fato, nenhum desses fatores pode ser considerado isoladamente), por último, se chama atenção para d) o tipo de sistema político, incluindo: sistema de representação, o sistema partidário e o sistema eleitoral.

A dimensão histórica explica o padrão de desequilíbrio de participação por sexo a partir da estrutura das relações de gênero, assentada na sociedade patriarcal. Esta definia a condição subordinada da mulher e, conseqüentemente, a sua deliberada exclusão da vida política. Os espaços políticos se formam e são ocupados por homens e associados aos homens. Mas isto é uma parte da história e não determina um resultado igual ou linear para todos os países. Como se mostrou acima, o Brasil foi um dos primeiros países da Região a garantir o direito ao voto e à Representação Política, mas é um dos últimos no *ranking* de presença feminina na política

<sup>15</sup> Inter Parliamentary Union, acessado em 8 de maio de 2011.

atualmente. Por isto, procura-se compreender as variações existentes entre os países, a partir de conexão entre o modo de organização do sistema político, suas características culturais e socioeconômicas.

Os fatores culturais destacam os valores mais gerais que influenciam uma dada sociedade, bem como uma cultura de gênero mais ou menos igualitarista (NORRIS, 1993). Maior ou menor tradição igualitária teria impactos nas chances de ingresso das mulheres na vida política. Neste caso, a tradição igualitária não se atém ao aspecto das instituições políticas, mas, sobretudo, ao peso que valores relacionados com a inclusão social e o reconhecimento da necessidade de ações orientadas por igualar direitos e espaços de homens e mulheres podem ter nas orientações da própria política. Neste item, dois aspectos merecem destaque. Primeiro, várias pesquisas têm apontado para o ainda forte traço de tradicionalismo nos valores dos brasileiros, convivendo com dinâmicas de *destradiciona*lização. Assim, ao mesmo tempo em que questões mais genéricas são aceitas, tais como mulher trabalhar fora, ocupar cargos de comando, direitos das pessoas escolherem seus parceiros, entre outros, quando tais questões saem das generalizações há uma mudança nessas respostas: o casamento entre pessoas do mesmo sexo ainda não é apoiado pela maioria, mulheres podem sim trabalhar fora, desde que não descuidem de suas “atribuições básicas” de mãe e dona de casa, a descriminalização do aborto ainda é largamente rejeitada e a “traição” é considerada digna de punição. No quesito política, pesquisa de 2010 mostrou que a resistência à ideia de mulheres ou negros governarem é bem baixa, mas se observa, ao mesmo tempo, que a associação entre política e valores morais conservadores continua bastante elevada entre homens e mulheres: são consideráveis os percentuais daqueles que não votariam em homossexuais como políticos ou em quem defende o aborto. E são posições de ambos os sexos.<sup>16</sup> A campanha eleitoral de 2010, polarizada pelo debate sobre o aborto, homossexualidade e casamento foi a demonstração dessa convivência tensa e contraditória. Assim, de um lado tivemos duas candidatas fortes à presidência e 2/3 da população votou em mulheres. E, ao mesmo tempo, tivemos um debate marcado por questões morais e conservadoras em relação às mulheres, uma tentativa de associar a candidatura da presidenta eleita a uma condição de incapacidade e subserviência política, desconhecendo-se todo o histórico de militância e luta da candidata; e duas agendas fortes e abordadas de modo bem conservador: aborto e casamento entre pessoas do mesmo sexo.

<sup>16</sup> Ver, entre outras, as análises de pesquisas sobre valores, opinião e gênero realizadas por Araújo e Scalon (2006), Mattos (2011), Fundação Perseu Abramo (2010), Cavagnaghi (2011).



A importância da política na vida das pessoas cresceu muito entre as mulheres do início da década de 2000 para o seu final – de 38% para 52% – porém a participação efetiva ainda continua baixa. A aceitação do lugar do trabalho na vida da mulher continua crescendo, mas é importante notar como a maternidade continua sendo uma referência central, já que à pergunta sobre uma das melhores coisas de ser mulher, 62% das mulheres se referiram à maternidade no ano de 2010, contra 65% em 2001.<sup>17</sup>

A cultura política, particularmente os valores de gênero, influenciam e fazem parte desses fatores, contudo não determinam sozinhos os resultados. Se assim fosse, não teríamos esse cenário de votos para presidente; ou ainda, muitos países da América Latina, bem mais atrasados do que o Brasil em termos de valores, não conseguiriam obter resultados melhores em relação à participação das mulheres. Neste aspecto, dois desafios podem ser pensados: superar valores ainda conservadores e em relação aos quais as mulheres tendem a ser objeto de avaliação, com impactos, seja em termos de auto-estima para aquelas que poderiam pensar em ir para a esfera pública disputar ou sobre aquelas que já lá estão; e avançar na construção de uma cultura cívica e participativa que resgate a idéia de política como dado constitutivo da vida coletiva, e não apenas na forma apequenada como é retratada, sobretudo pela mídia.

Já os fatores socioeconômicos remetem a alguns indicadores, como escolaridade, renda e emprego. O grau de desenvolvimento socioeconômico em casos extremos pode ser determinante sobre outros aspectos. Países com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) muito baixo apresentam também posições muito desfavoráveis de participação feminina em cargos públicos porque suas posições na sociedade em geral são muito precárias. Como é sabido, embora com nível razoável de industrialização, e com as alterações positivas da última década, o Brasil tem se destacado nas avaliações sobre desenvolvimento pelo seu alto grau de desigualdade social. Isto tem impacto, também, sobre as condições de participação cívica. E se isto tem impacto sobre a participação cidadã em geral e sobre a formação da elite política, salienta-se que tal impacto possa ter um efeito particular sobre as mulheres. Sabemos que, na média, elas ganham bem menos que os homens. E isto também ocorre no Brasil. Possuem menos bens e se encontram nos empregos menos qualificados e mais informais. Se tomarmos o IDH como referência, o Brasil já é considerado detentor de um IDH alto (0,699, ocupando o 73º lugar no *ranking* mundial). Ainda assim, países

<sup>17</sup> Fundação Perseu Abramo (2010) .



como Argentina, Uruguai, Chile e Costa Rica, também classificados no grupo do IDH elevado, permanecem bem à frente do Brasil.

Um item no qual as mulheres têm melhorado bastante é o educacional. E isto diz respeito ao desenvolvimento, tanto porque está mais que provado que valores mais ou menos igualitários têm também alguma relação com a educação, sobretudo neste país, como porque maior escolaridade pode ampliar chances de empregos mais formais e menos precários. Desemprego ou subemprego, carência de políticas públicas universais de qualidade, afetam a vida social de diversos modos, e afetam também a disposição para e as motivações sobre as condições de participação política. No caso das mulheres, isto tem impactos de diversas formas: mercado de trabalho mais formalizado tende a criar ambiente mais ou menos favorável à prática associativa, seja a existência de empregos mais formalizados e estáveis ou mecanismos coletivos mais estruturados; e há a sobrecarga com a família, agravada pela precariedade das condições sociais. Esta sobrecarga funciona como inibidora de possíveis pretensões à participação. A possibilidade de formação de um tipo de capital político com o qual uma parcela ascende à elite política, que tem como uma de suas bases de formação a prática associativa, comunitária ou sindical, por exemplo, fica, por conseqüência, prejudicada. Alargar os canais e os mecanismos de participação associativa sindical e classista pode, também, ajudar a formar um contingente potencialmente disposto a ingressar na política institucional.

Por outro lado, este também é um dos fatores, mas não define uma relação de causa e efeito, em particular na política. Um estudo recente feito no Brasil, voltado para testar o peso e o impacto de alguns fatores sobre as chances de eleição de mulheres à Câmara Federal, entre eles o IDH, não encontrou uma relação positiva. Ou seja, não constatou que os estados com maior IDH elegiam mais mulheres. De fato, constatou-se o contrário, uma relação negativa, o que contraria a maior parte do que vem sendo dito na literatura. Estados com IDH menores tendiam a eleger proporcionalmente mais mulheres, ao passo que estados com IDHs elevados, como Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina, entre outros, elegiam menos mulheres.<sup>18</sup> Mas não são nos estados mais pobres que mulheres têm maior chance, mas nos estados médios. Contudo, o fato mais relevante é que,

<sup>18</sup> Araújo e Alves (2007). Foram incluídas as seguintes variáveis: conjugalidade, idade, tamanho dos partidos a que os candidatos pertenciam, escolaridade, IDH dos estados de origem dos candidatos e já serem ou não deputados. Entre estes, só dois aspectos foram de fato significativos, ou seja, mostraram que as chances de um candidato ser eleito estão relacionados ao tamanho do partido a que o indivíduo pertence, ou seja, a chance é maior nos partidos grandes e mais institucionalizados; e sobretudo, o fato de já ser um deputado. Seja homem ou mulher, a chance de se eleger já sendo um deputado é o grande diferencial.

em todos os níveis eleitorais – da Câmara de Vereadores até a Câmara de Deputados – não são estados os mais ricos e com IDH elevados aqueles mais favoráveis às mulheres.

Está aí um dado importante porque ele destoa do que vem sendo dito pela literatura e já encontrado em estudos de vários países. O nível de desenvolvimento econômico importa em geral, pois ele eleva a escolaridade, a participação e a autonomia econômica e, portanto, tende a *empoderar* as mulheres. Mas não tem poder de alterar por si o quadro da sub-representação. Ele provavelmente influencia a forma como as mulheres são vistas nos partidos ou pensadas como potenciais competidoras. Mas se fosse um fator determinante era de se esperar encontrar situações de participação e presença de mulheres parlamentares bem mais favoráveis em partidos mais à esquerda e mais igualitários. E nem sempre isto acontece. De igual modo, muitos países latino-americanos, mais tradicionais em valores, apresentam cenários bem mais animadores do que o do Brasil, no que tange à presença de mulheres na Representação Política.

Já a dimensão política é tratada mais do ponto de vista das instituições partidárias e eleitorais e dos tipos de sistemas de representação pela literatura (JONES, 2008 p.79). O peso de cada um dos aspectos acima na definição das disposições e das chances das mulheres para concorrer e se eleger a um cargo legislativo varia de país para país. Mas essas dimensões são reconhecidas como centrais e, de algum modo, interconectadas. E uma vez que os resultados acima mostram essas limitações explicativas, torna-se importante considerá-los de modo especial nas análises sobre o poder, tomando-se a pergunta: em que medida e como os sistemas eleitorais podem afetar as chances das mulheres chegarem a cargos eletivos?

### **O sistema eleitoral brasileiro e a eleição de mulheres**

Nessa dimensão, no sistema eleitoral, entram aspectos como: sistema de representação, ou quem e quais são os representantes; sistema de votação ou como se elegem os representantes; sistema partidário ou número de partidos, os perfis e as características dos partidos; regras eleitorais de campanha e, particularmente, sistema de financiamento eleitoral.

O sistema de Representação Política pode ser um fator impulsionador ou inibidor dessa participação. E isto é perceptível mesmo no interior das democracias consolidadas e com alto grau de desenvolvimento econômico. A depender do tipo de representação – se Majoritário como no caso da França e da Inglaterra, Misto, como na Alemanha ou Itália, ou Propor-

cional, como na Finlândia, ou Dinamarca – as chances de acesso podem operar de formas mais ou menos favoráveis. No primeiro tipo só se elege um representante por distrito. Assim, quem já está dentro tem sempre grande chance de continuar e quem está fora tem muito pouca chance de ingressar. No segundo tipo, metade é eleita por sistema majoritário e metade proporcional. Na parte proporcional elege-se uma lista, ou seja, o eleitor vota uma vez num representante distrital e outra na lista que contém mais de um representante por distrito. É o caso, também, do México, onde se mostrou que os resultados obtidos pelas mulheres são bem melhores entre aquelas que competem pela lista proporcional (BALDEZ, 2008). E nos sistemas proporcionais puros são eleitos vários representantes num mesmo distrito eleitoral. O proporcional é como ocorre no Brasil. São eleitos vários deputados em cada distrito, de acordo com o tamanho da população (no caso, os distritos são os próprios estados geográficos). É hoje o sistema adotado em vários países da América Latina, como a Argentina e Costa Rica, por exemplo. Neste quesito, há um consenso de que sistemas proporcionais são mais abertos ao ingresso de novos representantes, sejam eles mulheres ou outros grupos. Está comprovado que a média de presença feminina nos parlamentos onde o sistema é proporcional é bem maior do que nos sistema mistos e, sobretudo, nos majoritários. Uma autora chegou, inclusive a elaborar um *ranking* de sistemas mais ou menos “amigáveis” às mulheres, no qual o majoritário seria o menos amigável e o proporcional o mais acessível (RULE, 1997).

125

O outro item do sistema político considerado importante é o tipo de lista de votação. Este tópico ganhou relevância no debate sobre participação das mulheres, sobretudo, depois da disseminação das cotas, pois nos países de lista fechada se torna mais fácil garantir a efetividade desta medida. Existem basicamente três tipos de listas, com algumas variações internas. Como funcionam essas modalidades? *Grosso modo*, na *lista aberta* o eleitor vota diretamente no candidato e pode ou não votar na legenda do partido. Os votos obtidos por cada candidato mais os votos obtidos na legenda, somados, e segundo fórmula específica que compara essa situação em todos os partidos, definirão quantos candidatos cada partido elegerá. Na *lista fechada* o eleitor dá um único voto no partido que já apresenta uma lista, em geral pré-ordenada em que a ordem da colocação já define a prioridade e quem será eleito. O voto não vai para o candidato individual, mas sim para a lista do partido. De acordo com o número de votos obtidos por cada lista, distribuem-se os candidatos de cada partido que serão eleitos, começando pelo primeiro que aparece. E há a chamada *lista flexível* ou mista.

Nesta há uma ordem de nomes prioritários, mas há duas possibilidades: ou o eleitor escolhe um dos nomes que prefere ver no topo da lista, ou ele pode reordenar toda a lista. Muitas são listas fechadas e apresentadas ao eleitor já ordenadas, mas o eleitor tem direito a votar duas vezes, caso queira: uma vez ele vota no partido que escolheu e na segunda ele escolhe, internamente na lista, um candidato que gostaria de ver no topo, ou seja, ele pode influenciar a ordem da votação e da colocação dos candidatos.

No Brasil temos o sistema de representação proporcional com lista aberta. No momento estão em curso algumas propostas de Reforma Eleitoral e uma das mais debatidas e, ao mesmo tempo polêmicas, é a de mudança do atual sistema de lista aberta para lista fechada. Mas não há, de fato, consenso e não se trata de decisão fácil.

Os principais argumentos favoráveis e contrários a cada tipo merecem aqui breves considerações. Um argumento bastante salientado pelos defensores da lista fechada é que a lista aberta seria responsável pelo caráter excessivamente individualizado que a campanha e a eleição de parlamentares teriam assumido no país. Isto tem gerado intensa competição *intra-lista*, alto custo das campanhas e o enfraquecimento do sistema partidário, decorrente da falta de compromissos do candidato com o partido, desde a constituição de alianças e programas eleitorais até o exercício do mandato. Os partidos tendem a ser enfraquecidos no processo eleitoral devido ao peso dos candidatos nos mecanismos de disputa. Ademais, um aspecto central, o financiamento público de campanhas ficaria mais fácil de ser garantido na lista fechada, já que o dinheiro vai para o partido e a lista como um todo.

Entre os defensores da manutenção da lista aberta se encontram os que argumentam pela necessidade de preservar uma autonomia do eleitor de escolher quem será o seu representante, assim como uma maior obrigação do parlamentar de prestar contas às suas bases. Adverte-se, ainda, para o risco existente nas listas fechadas: a formação de uma oligarquia partidária, na qual os primeiros lugares seriam destinados aos indivíduos alinhados aos dirigentes ou apenas às correntes mais poderosas do partido. No caso do Brasil, argumenta-se, ainda, que o eleitor não tem forte identificação partidária e estas organizações não são transparentes e institucionalizadas a ponto de garantir processos internos democráticos sobre quem seria indicado para ocupar os primeiros lugares nas listas.

Para estudiosos do tema, como Nicolau (2007) há prós e contras em todos os tipos de sistema de lista. O autor ressalta que, de fato, a lista aberta dificulta o financiamento público, embora não corrobore muito dos

argumentos sobre a relação entre estas listas e aumento na corrupção. Já em se tratando da lista fechada, segundo ele, alguns dos argumentos favoráveis fazem sentido, destacando, particularmente, o de fortalecer mais os partidos; conferir maior importância ao momento de definição de candidaturas; e, sobretudo, facilitar a adoção de financiamento público de campanha. E embora não desconheça outros argumentos dos críticos a esse sistema, considera que o problema central e relevante é "a ausência de um mecanismo de *accountability* personalizada, ou seja, uma forma de estimular uma ligação mais direta entre o representante e os seus eleitores". E prossegue ponderando que

127

Sabemos que o sistema atual tem uma série de distorções, mas os deputados são movidos pela necessidade de sempre estarem conectados às suas bases. No sistema de lista fechada a principal motivação do candidato é cultivar o trabalho partidário (pois é este que garante a boa posição na lista da eleição seguinte). Por isso o parlamentar tem muito pouco interesse de prestar cotas de seu mandato à população em geral. (p.74)

Buscando ponderar as limitações de ambas alternativas, o autor assinala a possibilidade, pouco discutida no Brasil, da adoção da lista flexível, modalidade existente, por exemplo, na Bélgica, na Holanda, na Dinamarca, na Noruega e na Áustria. Segundo ele

A principal vantagem da lista flexível é poder combinar simultaneamente a vontade do partido e a dos eleitores. Os partidos apresentam uma lista ordenada de candidatos; caso o eleitor concorde com a lista, vota na legenda; caso queira votar em um candidato específico, pode fazê-lo. (p.75)

No geral, em se tratando do debate sobre a ampliação da participação das mulheres, a discussão de lista tem sido feita intimamente vinculada à questão das cotas. E nesse sentido o sistema eleitoral de lista fechada vem sendo defendido como mais favorável à eleição de mulheres do que o sistema de lista aberta. No caso das cotas, argumenta-se que seria mais fácil e eficaz a sua adoção e a eleição de mulheres, já que se poderia garantir via legislação não só a cota mínima, como a posição ou lugar na ordem da lista. E mesmo a paridade com a alternância de lugares entre os sexos. Mais recentemente o problema do caminho mais adequado para garantir o financiamento público também opôs a lista aberta à lista fechada.

Uma Reforma Política democratizante é, sem dúvida, um dos desafios para esta próxima década. Mas o debate sobre tipos de lista, como se mostrou acima, é mais amplo e mais complexo do que sua subordinação às cotas, e as mulheres também estão chamadas a opinar e considerar os demais aspectos. Ademais, é importante assinalar que não existem apenas esses dois modelos de votação. Conforme já se mostrou acima, vários países adotam modelos intermediários e que funcionam, são as chamadas *listas flexíveis*. Entre países com cotas, temos a Costa Rica, Portugal, Argentina, Espanha, entre outros, que adotam lista fechada. E temos países que adotam a chamada lista flexível. E como se encontram alguns desses países em relação à presença de mulheres no parlamento? A Tabela 12 mostra alguns dados reveladores.

TABELA 12 – ALGUNS PAÍSES SEGUNDO O TIPO DE LISTA, ADOÇÃO DE COTAS E PERCENTUAL DE MULHERES NAS CÂMARAS DE DEPUTADOS

País	Tipo de lista	Cotas legislativas	% de mulheres no parlamento
Áustria	Flexível	Não	27,90
África do Sul	Fechada	Sim	44,50
Angola	Fechada	Sim	38,60
Argentina	Fechada	Sim	38,50
Bélgica	Flexível	Sim	39,30
Brasil	Aberta	Sim	8,80
Costa Rica	Fechada	Sim	38,60
Dinamarca	Flexível	Não	38,50
Equador	Flexível	Sim	32,00
Espanha	Fechada	Sim	36,60
Finlândia	Aberta	Não	42,50
Holanda	Flexível	Não	39,30
Noruega	Flexível	Não	39,60
Portugal	Fechada	Sim	27,40

Fonte: IPU, acessado em 1/6/2011.

Primeiro, fica claro o peso de um sistema mais democrático e igualitário para o avanço das mulheres. Assim, países que não tem cotas, mas tem uma tradição *igualitarista* e democrática conseguem incluir mulheres em posições significativas nos seus parlamentos. Segundo, nota-se também que a adoção de cotas foi fundamental para países em fase de democratização, como foram os casos da Argentina ou mesmo do Peru. Terceiro, observa-se que a variação no tipo de lista indica que mulheres podem se

dar bem em qualquer uma delas, desde que existam certas condições favoráveis. Quarto, nota-se que há vários países com listas flexíveis, com cotas e sem cotas, e cujos percentuais de presença de mulheres no *ranking* parlamentar são bastante elevados. Então por que as listas flexíveis estão fora do debate atual?

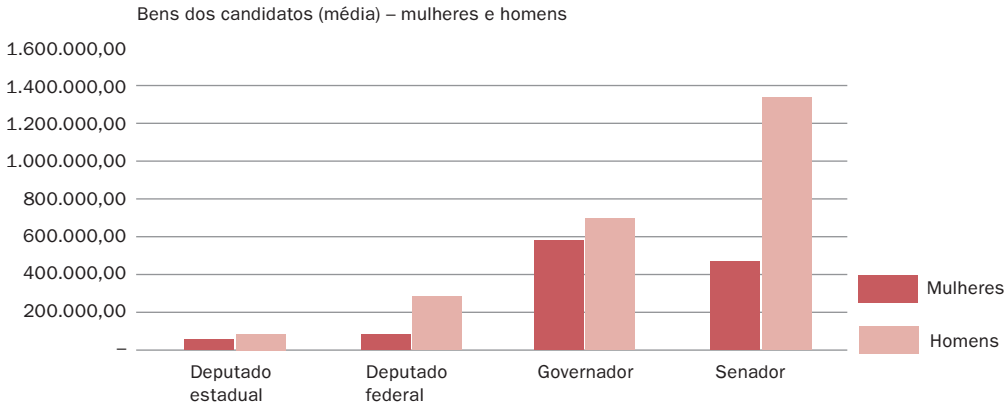
Há que se considerar que a Reforma Política é parte da agenda feminista sobre acesso ao poder. O desafio, porém, é não subordinar ou apequenar a discussão enfocando-a ou subordinando suas propostas a uma adequação mais fácil à adoção de cotas. Ademais, como foi mostrado, as cotas podem muito bem conviver com outros sistemas de lista que não o sistema fechado. Assim como podem existir elevados percentuais de presença de mulheres sem cotas.

Por fim, porém não menos importante no âmbito do sistema político eleitoral, cabe ainda destacar um último fator. Este de fato talvez seja o mais importante: o financiamento de campanha e o impacto sobre as mulheres, aspecto que vem sendo objeto privilegiado de atenção dos debates em curso sobre a Reforma Eleitoral. Já se discute há muito tempo sobre as características financeiras dos processos eleitorais brasileiros e sua natureza elitista, na medida em que se constitui num verdadeiro mercado que favorece aqueles com maior poder financeiro, ou com capacidade de angariar grandes recursos. Até há pouco tempo não existiam estudos abrangentes ou com mais evidências sobre o peso deste aspecto nas eleições das mulheres, a não ser pesquisas mais localizadas (ALVARES, 2004). Mas dois estudos recentes conduzidos no âmbito do Consórcio Bertha Lutz (SPECK; SACHETT, 2011; ARAÚJO; BORGES, 2011) mostraram claramente o peso do fator financeiro nas campanhas eleitorais e como isto influencia as chances segundo o sexo. Os resultados só reforçam um dos pontos da agenda da Reforma Eleitoral que é a mudança de regras e o financiamento público de campanha. No caso do trabalho de Speck e Sachett, os autores além de demonstrar o peso desse fator nas chances de eleição, mostraram como o gênero opera como um viés redutor ou ampliador de chances de obtenção de recursos financeiros. Demonstraram com evidências bastante consistentes que, na média, as mulheres obtêm menos recursos; suas fontes de financiamento tendem a ser mais informais e pessoais; e os volumes conseguidos são bem menores. Já os homens obtêm mais financiamentos empresariais e de pessoas jurídicas, seus volumes de financiamento são mais concentrados e elevados, além de obterem mais apoio dos partidos. Ou seja, em eleições em que o

dinheiro conta e muito, os homens tenderiam a obter mais financiamento e de maneira mais rápida do que as mulheres.<sup>19</sup> Os dados sistematizados por Speck e Sachett se encontram nas Tabelas 13 e 13.1.

A Tabela 13 confirma a desvantagem feminina com base numa informação obrigatória prestada ao TSE: a declaração de bens dos candidatos. Vê-se que os homens detêm mais bens e estes já se constituem em vantagem, pois podem vir a ser acionados como recursos e capitais de campanha.

TABELA 13 – DISTRIBUIÇÃO DOS BENS DECLARADOS PELOS CANDIDATOS NAS ELEIÇÕES DE 2010



Fonte: Speck e Sachett, 2011.

TABELA 13.1 – RECEITA DECLARADA DE CAMPANHA DE CANDIDATOS AO CARGO DE DEPUTADO FEDERAL SEGUNDO GRUPOS DE VALORES E PERCENTUAIS POR SEXO. ELEIÇÕES 2010

Valor	Mulheres	Homens
Até R\$ 100,00	2,00%	1,00%
Até R\$ 1.000,00	15,00%	9,60%
Até R\$10.000,00	45,00%	34,00%
Até R\$ 100.000,00	24,00%	29,00%
Até R\$ 1.000.000,00	12,00%	20,00%
Até R\$ 10.000.000,00	2,00%	7,00%
Acima de R\$ 10.000.000,00	0,00%	0,00%

Fonte: Speck e Sachett, 2011.

Já a Tabela 13.1 mostra a distribuição do volume de recursos. Nota-se que as mulheres estão proporcionalmente mais concentradas nos agrupamentos de menor volume e, à medida que crescem as receitas, sobretudo a

<sup>19</sup> Embora a fonte de análise seja a prestação de contas feita ao TSE, ou seja, o caixa 1, podemos considerar que há uma correspondência proporcional ao gasto efetivo de cada candidato.



partir de gastos da ordem de R\$100.000,00 (cem mil reais), os homens vão se tornando majoritários. Um fator interveniente constatado foi a ocupação de cargos parlamentares, ou seja, se o candidato já for um parlamentar aumentam bastante as suas chances de obter financiamento.

Numa outra pesquisa no âmbito do Consórcio Bertha Lutz, Araújo e Borges (2011) também constataram que alguns fatores aumentam bastante as chances de um candidato ser eleito, mas o financeiro termina se sobrepondo aos outros.<sup>20</sup> Assim, com relação às chances devido ao tamanho do partido, notou-se que os candidatos que participam dos partidos grandes possuíam quase duas vezes mais de chances de serem eleitos do que os candidatos de partidos pequenos. Outro aspecto importante constatado neste estudo foi a posição que o candidato ocupava antes das eleições. Aqueles que já eram deputados federais possuíam quase sete vezes mais de chances de serem reeleitos do que os candidatos que não ocupavam nenhum cargo político antes da campanha. Assim, a reeleição é um fator muito significativo para o resultado das eleições a deputado federal no Brasil. Este dado já havia sido encontrado em pesquisa anterior (ARAÚJO; ALVES, 2007) e mostrava que as chances de quem já era deputado eram várias vezes maiores (mais precisamente 25 vezes) dos que quem não eram. A distância entre mulheres que buscavam reeleição e mulheres que tentavam se eleger pela primeira vez era maior do que entre mulheres e homens que buscavam a reeleição. Contudo, mesmo na reeleição, as chances das mulheres eram menores do que as chances dos homens.

Com peso menor, constatou-se também que quem ocupava algum outro cargo eletivo – deputado estadual ou vereador, por exemplo – mantinha essa vantagem, embora com menor magnitude. Mas se pertencer a um partido grande ou ter um cargo político aumentam as chances, quando se busca medir o efeito da interação entre sexo e a receita declarada da campanha, ou seja, quando é introduzido o item “receita de campanha” controlando essas outras variáveis (tamanho do partido, cargo, entre outras), verifica-se que a “receita” se sobrepõe a todos os outros fatores. E neste caso, o surpreendente foi que quando a receita é bem elevada (no caso, acima de 1 milhão de reais) as chances das mulheres aumentam mais do que as chances dos homens. Em outras palavras, se observarmos homens e mulheres candidatos ao cargo de deputado federal que gastaram mais de

<sup>20</sup> Essas análises foram feitas com base nos dados de 2010 para deputado federal, com base em um método estatístico de regressões logísticas e com algumas variáveis às quais tivemos acesso e podemos medir, tais como *tamanho do partido*; agregados em grandes, médios e pequenos partidos; *posição de ocupação do candidato*, isto é, se já era deputado, ou se já tinha outro cargo eletivo ou se não ocupava qualquer cargo eletivo; *número de votos* e *receita financeira declarada*.

1 milhão de reais, considerando também os partidos a que pertenciam, os cargos ocupados e o número de votos obtidos, foi constatado que não só as chances são elevadíssimas mas que as mulheres têm mais chances do que os homens. Contudo, como a própria tabela mostra, quando olhamos candidatos de ambos os sexos com receitas mais baixas são os homens que têm mais chances.

Como ler este resultado? Uma explicação possível levantada segue a mesma lógica da análise feita para o cargo de senador: conseguir volume de recursos superiores a 1 milhão de reais requer que o candidato preencha pelo menos uma dessas possibilidades: já seja muito rico, ou famoso, ou tenha uma rede política já bastante consolidada ou represente alguns tipos de interesses poderosos. Ou seja, são poucos os candidatos nesse grupo. Mas como é mais seletivo, o provável é que as mulheres que conseguem chegar lá passaram por vários filtros e são exceções que romperam obstáculos, confirmando a própria regra. A maior parte das candidaturas fica abaixo desses valores. Ora, como as mulheres ocupam menos estes espaços, há, portanto, um duplo elemento desfavorável: primeiro o fato em si de que as campanhas são caras e é necessário dispor de recursos para se ter alguma chance. As mulheres dispõem de menos recursos. Segundo, o fato de que os indivíduos que têm mais chances são aqueles que já estão ocupando cargos. E neste grupo seletivo as mulheres estão em bem menor número. E é possível pensar, ainda, que tais aspectos se agravam num mercado eleitoral marcado por elevado número de partidos e de candidatos por partido, assim como pelas dimensões continentais do país. Financiamento de campanhas e regras mais democráticas constituem, portanto, desafios de mudanças institucionais no país.

Os dados acima sugerem, efetivamente, que na grande massa que está fora da elite da Representação Política, os homens partem com mais chances do que as mulheres. Mas entre aqueles que conseguem chegar lá e ocupar um cargo, até porque é uma trajetória mais difícil, as mulheres parecem acumular mais trajetória e recursos, de modo que suas chances de se eleger são muito altas. Vê-se, portanto, que há certas “rotas” de entrada no âmbito do sistema partidário e eleitoral que pode favorecer ou desfavorecer a média dos candidatos. E em geral as mulheres estão menos presentes nessas rotas e as chances dos homens são bem maiores do que as das mulheres.

Importa registrar, contudo, que há muitas outras variáveis nesse processo que não podem ser mensuradas por análises desse tipo. E respondem por outras partes das explicações sobre essas chances. Ou seja, a esses fatores

se somam a tradicional divisão sexual do trabalho e dos espaços, com as mulheres ainda majoritariamente responsáveis pelas atividades do cotidiano doméstico e de reprodução. Inserção partidária, presença e disputa exigem tempo, construção de redes de apoio, participação coletiva em fóruns e canais potencialmente formadores de lideranças e suporte e estímulos pessoais e institucionais.

Aqueles que são estimulados ou querem participar da vida política, em geral, se encontram em determinados espaços e portam certos capitais políticos, coletivos ou pessoais. Hoje é menor o peso das famílias na formação das trajetórias e das carreiras e crescem outras vias de inserção. Desde a redemocratização, vem crescendo a parcela daqueles que ocupavam cargos político-administrativos e depois resolvem se candidatar. Cresce também a participação de quem já ocupou um cargo político de representação – foi vereador e se candidata a deputado estadual, ou prefeito ou deputado estadual e se candidata a deputado federal e assim por diante. Sobre isto, como vimos, há dados que comprovaram que há certos padrões de carreiras e trajetórias que potencializam as chances de uma pessoa sair vencedora de um processo eleitoral no Brasil. E estes padrões, quando olhamos de acordo com o sexo, ainda são padrões mais afetos aos homens. Contudo, quando as mulheres conseguem chegar a estes padrões, suas chances de vitória e de ingresso em cargos de representação são bem maiores. Mas as exceções são o que dizem, exceções. O desafio é exatamente criar condições que deixem de ser exceções. Da análise acima outro desafio para as mulheres parece ganhar um peso que antes não se colocava: o da ocupação de cargos fora da Representação Política. Instituições governamentais e não-governamentais tendem a ampliar seu lugar como canais formadores de capitais políticos. Podemos pensar que ocupar espaços nas redes e na gestão institucional é parte desse caminho para superar obstáculos ao poder.

## **BREVES CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Pode-se dizer que a última década consolidou a cidadania no plano legal e avançou em uma concepção não formalista de direitos. As ações afirmativas na política desnudaram a subrepresentação feminina, colocaram-na como um problema da democracia e conseguiram trazer para a agenda os desafios da inclusão democrática. Não há, no plano legal, obstáculos, assim como não podemos falar de uma ausência de mulheres em espaços públicos. Estes espaços, importantes para a formação de novos atores polí-

ticos, estão gradativamente sendo ocupados, também, por mulheres. Mas ao olharmos os dados do campo político *strictu sensu* nos deparamos com um quadro inercial preocupante e que necessita ser alterado, por todas as razões já discutidas. Como se procurou mostrar, não existe, hoje, uma única razão ou fator que explique o porquê da permanência da subrepresentação política das mulheres nos termos atuais.

Sabe-se, contudo, que há obstáculos de diversas ordens que interagem e ajudam a reproduzir essa situação. Entre esses desafios, está a busca por estratégias de ampliação da participação que sejam de fato eficazes. Isto sem perder de vista que tais estratégias não podem desconsiderar o conjunto de aspectos que compõem aquilo que se define como sistema democrático. A permanência de uma cultura de gênero ainda muito marcada pelos atributos e lugares de homens e mulheres não ajuda e necessita ser enfrentada.

Por outro lado, nesta década, muitos estudos mostraram como ingressar nos canais que formam lideranças políticas e participar é elemento chave para *representar*. Se a ocupação de cargos já é em si poder, esta tem se consolidado como um caminho para outros espaços de poder e necessita ser observada e ambicionada pelas mulheres.

Um dos grandes desafios para o progresso das mulheres parece ser o de enfrentar a distância ainda grande entre o reconhecimento formal dos direitos à participação e a divisão de tarefas que efetivamente ocorre entre mundo público e vida privada. Um outro desafio pode ser o de encarar o poder e seus diversos espaços como algo positivo, e não apenas na sua condição de exterioridade para as mulheres. Incluir como estratégia o estímulo e a disputa pela ocupação de cargos pelas mulheres nos espaços públicos e administrativos, espaços de interesse coletivo como sindicatos e associações ou mesmo espaços de decisão privada como empresas é parte da caminhada por equidade. Mas deve ser concomitante a um terceiro bloco: a mudança da cultura de gênero ainda tradicional quanto aos papéis e expectativas e que são disseminados explícita ou sutilmente na mídia, nas relações interpessoais e institucionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVARES, Maria Luiza. *Mulheres na Competição Eleitoral, Seleção de Candidaturas e o Padrão de Carreira Política no Brasil*. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2004.
- ALVES, José Eustáquio Diniz. *As diferenças de sexo e gênero nas eleições presidenciais*. Sexuality Policy Watch (SPW), Rio de Janeiro, 10 de outubro de 2010. Disponível em: [http://www.sxpolitics.org/pt/wp-content/uploads/2010/10/as\\_diferencas\\_de\\_sexo\\_e\\_genero\\_eleicoes\\_2010\\_jeustaquio.pdf](http://www.sxpolitics.org/pt/wp-content/uploads/2010/10/as_diferencas_de_sexo_e_genero_eleicoes_2010_jeustaquio.pdf).
- ARAÚJO, Clara. *Cidadania Incompleta: o Impacto da Lei de Cotas sobre a Representação Política das Mulheres no Brasil*. Tese de Doutorado, IFCS/UFRJ, 1999.
- ARAÚJO, Clara. Gênero e o acesso ao poder legislativo no Brasil: as quotas entre as instituições e a cultura. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 2, jul/dez 2009, p.23-60.
- ARAÚJO, Clara, ALVES, José Eustáquio Diniz (2007). *Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as quotas*. Dados. v. 50, n. 3, 2007, pp. 535-577.
- ARAÚJO, Clara; SCALON, Celi. Gênero e a distancia entra a intenção e o gesto. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol.21 n. 62 out/2006, pp.45-68.
- ARAÚJO, Clara e BORGES, Dorian. "Trajetórias, padrões de carreiras e recursos – como e quem se elege na disputa eleitoral para a Câmara dos Deputados?", in *As Mulheres nas Eleições de 2010*, Consórcio Bertha Lutz. Brasília: SPM (no prelo).
- BALDEZ, Lisa. Cuotas versus Primarias: la nominación de candidatas mujeres em México. In TOBAR, Marcela R. (editora), *Mujeres y Política – el impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: Flacso/Catalonia, 2008.
- BARSTED, Leila Linhares. "Lei e Realidade Social: Igualdade x Desigualdade", in *As Mulheres e os Direitos Humanos*. Coletânea Traduzindo a Legislação com a Perspectiva de Gênero. Rio de Janeiro: Cepia, 2001.
- CAVEGNAGHI, Suzana; ALVES, José Eustáquio Diniz. "Quem vota em quem: um retrato das intenções de voto nas eleições para presidente em 2010", in *Mulheres nas Eleições de 2010*, Consórcio Bertha Lutz (no prelo).
- Cfemea, *Panorama dos Candidatos e Eleitos*. Apresentação no Workshop Nacional do Consórcio Bertha Lutz, Brasília, 28 e 29 de abril de 2011.
- CEPIA/FUNDAÇÃO FORD/Unifem. *O progresso das Mulheres no Brasil*. Brasília: Unifem, 2006.
- DAHLERUP, Drude. Comparative Studies of Electoral Gender Quotas, in *The Implementation of Quotas – Latin America Experience – report on the Workshop Lima – February 2003*, Estocolmo: Idea, 2003.
- FRASER, Nancy. Mapping the Feminist Imagination: from redistribution to recognition to representation. In BROWNE, Jude (Ed). *The Future of Gender*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- FUNDAÇÃO Perseu Abramo/SESC. *Pesquisa Mulheres Brasileiras e Gênero nos Espaços Público e Privado*, Agosto de 2010. [www.fundacaoperseuabramo.org.br](http://www.fundacaoperseuabramo.org.br). Acessado em 14 de maio de 2011.
- GOMES, Alessandra. Mulheres em espaços de poder e decisão, in *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*, SPM: 1ª edição, dezembro, 2009.
- IPU. Women in Parliament – Database. <http://www.ipu.org/english/home.htm>. Acessado em 8 de maio de 2011.
- JONES, M. Ley de Cuotas y Elecciones de Mujeres: Lecciones a Partir de La Experiencia en Costa Rica, In: Néilda Archenti y Maria Inés Tula (orgs). *Mujeres y Política en América Latina – Sistemas Electorales y Cuotas*. Buenos Aires: Heliasta, 2008.
- LUKES, Steven. *Power: a radical view*. Londres: MacMillan, 1974.

- MATEOS, Simone B. A construção da democracia participativa in *Revista Desafios do Desenvolvimento – Ipea*, ano 8, n. 65, 2011.
- MATTOS, Marlise. Resultados do Survey de Opinião Pública, gênero, eleições e valores. *Trabalho apresentado no Workshop do Consórcio Bertha Lutz*, Brasília, abril de 2011.
- MATLAND, Ronald. Estratégias para ampliar la participacion femenina en el parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales. In: Mendez Montalvo, M. e Ballington, J. (orgs). *Mujeres en el Parlamento – Más allá de los números*. Estocolmo: Ideas, 2002.
- NICOLAU, Jairo. O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil. Rio de Janeiro: *Revista Dados*, 2006, 4.49: pp.689–719.
- \_\_\_\_\_. *O sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil*, in *Dados*, v. 49, pp.689-718.
- \_\_\_\_\_. Nicolau, 2007(b).
- \_\_\_\_\_. "Cinco opções, uma escolha", in *Revista Plenarium*, n. ??? Acessado em 5 de abril de 2010.
- NORRIS, Pippa. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior* (versão preliminar). [www.pippanorris.com](http://www.pippanorris.com).
- NORRIS, Pippa. Conclusion in NORRIS, Pippa & LOVENDUSKI, Joni (eds.). *Gender and Party Politics*. Londres: Sage Publications, 1993.
- PATEMAN, Carole. *O contrato sexual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- PERROT, Michelle. *As Mulheres ou o Silêncio da História*. São Paulo: Edusc, 2005.
- PIOVESAN, Flávia. Direitos Cívicos e Políticos: a conquista da Cidadania Feminina in *O Progresso das Mulheres no Brasil*. Brasília: Unifem, Cepia, Fundação Ford, 2006.
- REVISTA DO OBSERVATÓRIO BRASIL DA IGUALDADE DE GÊNERO/DIEESE, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres/SPM, [www.sepmulheres.gob.br](http://www.sepmulheres.gob.br), acessado em 30/4/2011.
- ROSANVALLON, Pierre. *Por uma História do Político*. São Paulo: Alameda, 2010.
- RULE, Wilma. Political Rights, Electoral Systems and the Legislative Representation of Women in 73 Democracies. Paper presented at XVII World Congress of International Political Science Association, Seul, 1997.
- SPECK, Bruno e SACHETT, Teresa (2011). Dinheiro e Política: prestação de contas e declaração de bens dos candidatos nas eleições de 2010 in *Mulheres nas Eleições de 2010*, Consórcio Bertha Lutz Brasília: SPM (no prelo).

---

# MULHERES E PODER. UMA RELAÇÃO DELICADA?

Nilcea Freire

137

*Sou uma mulher dura cercada por homens meigos.*

Dilma Rousseff – Presidenta do Brasil

## MULHERES NO PODER

Ainda que a cada ano as “primeiras” se multipliquem – a primeira governadora, a primeira ministra do Supremo Tribunal Federal, a primeira Presidenta – são ainda raras na paisagem do poder as figuras femininas. Assim, mesmo hoje, muitas mulheres ao chegarem a espaços institucionais de exercício do poder carregam consigo um desejo secreto de que os “outros” não percebam que são mulheres.

A conquista do espaço público pelas mulheres acabou invertendo, não sem dificuldade, o estereótipo feminino da fragilidade e da meiguice.

O preço a pagar por não corresponder às expectativas geradas por um ou outro estereótipo é invariavelmente alto. “Duronas” ou “histéricas”, “exibidas” ou “mulherzinhas”, “peruas” ou “machonas” são adjetivos utilizados à larga quando se trata de caracterizar as mulheres que “chegaram lá”. As trilhas que levam ao poder são repletas de armadilhas e exigem empenho e abdicção das que ousam percorrê-las.

Se as experiências individuais de superação de obstáculos constituem relatos importantes para a análise das relações de gênero no Brasil de hoje, as experiências vividas por gestoras públicas, quando responsáveis por formular e implementar políticas para as mulheres e ou de promoção da igualdade entre os gêneros, são fundamentais para o aperfeiçoamento e consolidação da democracia brasileira.

## MULHERES COM PODER?

A institucionalização das políticas para as mulheres e de promoção da igualdade através da criação de organismos governamentais datam de 1983, com a criação em São Paulo e em Minas Gerais dos primeiros Conselhos Estaduais da Mulher, e de 1985, com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. A demanda social, que embasou a criação

*Nilcea Freire* – médica, ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres no período de 2004 a 2010. Atual representante da Fundação Ford no escritório do Rio de Janeiro.



desses organismos, considerava imperativo incluir as mulheres como sujeitos políticos, capazes de interferir na formulação e implementação de um conjunto de políticas públicas, a partir do exercício de sua própria cidadania. Desde então, tais instâncias têm sido um testemunho de resistência e militância das mulheres a criação e manutenção de espaços governamentais a partir dos quais se questiona a própria lógica de poder. Isto porque, no âmbito da gestão pública, o espaço precipuamente destinado às mulheres é frequentemente esvaziado de poder real.

Quando, em 2003, o então Presidente Luís Inácio Lula da Silva criou a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) deu-se um grande passo para a rediscussão destes espaços institucionais. A simples existência da SPM legitimava esta discussão em nível estadual e municipal.

O cotidiano da administração pública no Brasil é complexo e o poder no seu interior disputado centímetro a centímetro. Como os recursos são em geral limitados, ao menos no campo social, a solidariedade e colaboração internas, que deveriam ser a base de políticas sociais, integradas e integrais, são produtos escassos nas prateleiras de governos em todos os níveis. Para as gestoras dos organismos de Políticas para as Mulheres a disputa é ainda mais dura, posto que a sua própria presença e autoridade são frequentemente questionadas.

Para obter resultados positivos, estas mulheres têm que inovar no fazer administrativo e desenvolver grande habilidade no campo da negociação política. Nossa passagem pela SPM não foi diferente.

#### ABRINDO TRILHAS

Uma primeira barreira enfrentada na gestão da SPM foi conquistar o reconhecimento, pelo conjunto do governo, de que os temas, projetos e iniciativas propostos por nós para a ação governamental eram temas de relevância política e não tão somente problemas específicos das mulheres, ou “coisas de mulher”, em um linguajar pejorativo.

A I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), realizada em 2004, demonstrou de maneira categórica a capacidade de organização e mobilização do movimento de mulheres e de movimentos feministas. As mulheres exigiam um diálogo entre iguais, através da SPM, com todas as instâncias governamentais, tendo como instrumento o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM).

O aprendizado nas negociações bilaterais para a construção e implementação do PNPM com cada parceiro ministerial, e com os governos estaduais e municipais, foi riquíssimo e algumas vezes doloroso, pois ainda havia os que nos olhavam como adorno governamental. Foi necessário, por mais de uma vez, invocar o compromisso do Presidente da República e utilizá-lo como recurso de poder para obter a aquiescência de colegas na implementação de determinadas ações.

Este aprendizado foi determinante para a inclusão da discussão sobre poder como prioridade na II CNPM, realizada em 2007. A proposta incluiu uma discussão abrangente do tema através de quatro vertentes: mulheres e participação política, mulheres e poder



nos poderes da República, mulheres e poder no mundo do trabalho e mulheres e reforma política.

Nos anos que se seguiram, a discussão sobre a ampliação da participação das mulheres no poder ganhou centralidade na ação da SPM. Em 2008, foi lançada a campanha “Mais Mulheres no Poder”, de caráter permanente. Produtos desta campanha são o site Mais Mulheres no Poder e as plataformas suprapartidárias, baseadas no II PNPM, disponibilizadas aos candidatos e candidatas dos pleitos majoritários e proporcionais em 2008 e 2010. As plataformas foram elaboradas pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM) e pelo Fórum de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos, com o apoio da SPM. Participavam do Fórum 16 partidos políticos compreendendo todo espectro ideológico.

Em 2009, foi instalada uma Comissão Tripartite para discutir a legislação eleitoral vigente no tocante às cotas por sexo. A Comissão formada por representantes do Executivo federal, da sociedade civil e do Congresso Nacional atuou em conjunto com a Bancada Feminina do Congresso e o Fórum de Instâncias na mini reforma eleitoral para que se obtivesse algum avanço na presença de mulheres no Parlamento brasileiro. As mudanças produzidas, ainda que sutis, são importantes instrumentos para a luta das mulheres por mais poder político.

Ao final de 2009, a Comissão concluiu o seu trabalho com uma proposta mais ampla de reforma do sistema eleitoral, no qual a paridade entre homens e mulheres foi garantida.

O Brasil, que apresenta índices vexatórios de presença de mulheres em posição de poder, é o mesmo país que elegeu uma mulher Presidenta. Temos convicção que as trilhas e picadas abertas por nós, mesmo com o poder ainda limitado que conquistamos, foram fundamentais para criar na sociedade brasileira o ambiente favorável à eleição de uma mulher.

É evidente, que as mulheres devem ocupar espaços de poder e tomada de decisões, eletivos ou não, primeiramente por seus atributos de competência e adequação às funções propostas e não por serem mulheres. Mas deve ser igualmente evidente, e incorporado à paisagem social, que as mulheres não podem ser excluídas destes mesmos espaços só por serem mulheres.





# TRABALHO, RENDA E POLÍTICAS SOCIAIS: AVANÇOS E DESAFIOS



Foto: Arquivo Transpetro

Primeira Capitã de Cabotagem do Brasil, primeira comandante da Marinha Mercante do Brasil, Comandante Hildelene Lobato Bahia, comandante de navio petroleiro da Transpetro

---

*Cristina Bruschini  
Maria Rosa Lombardi,  
Cristiano Miglioranza Mercado  
Arlene Ricoldi*

Dando continuidade ao progresso verificado na década anterior, analisada na primeira versão desta publicação (2006), as mulheres brasileiras estão cada vez mais escolarizadas, ingressando em profissões consideradas de prestígio e começam a ocupar postos de comando, ainda que lentamente. No entanto, as trabalhadoras seguem ganhando salários inferiores aos dos homens em quase todas as ocupações, são maioria no mercado informal, nas ocupações precárias e sem remuneração, além de recair sobre elas grande parte das tarefas domésticas. Por tudo isso, do ponto de vista das políticas públicas, um dos maiores desafios dos novos tempos no Brasil é promover a articulação entre família e trabalho, além de continuar implementando medidas para eliminação de desigualdades e discriminações nos ambientes de trabalho.

A inserção das mulheres no mercado de trabalho entre 2002 e 2009 é marcada, portanto, por avanços e permanências.

*Cristina Bruschini* – socióloga, pesquisadora sênior da Fundação Carlos Chagas.

*Maria Rosa Lombardi* – socióloga e pesquisadora da Fundação Carlos Chagas.

*Cristiano Miglioranza Mercado* – sociólogo, graduado pela Universidade de São Paulo (USP).

*Arlene Ricoldi* – pesquisadora da Fundação Carlos Chagas.

De um lado, a intensidade e a constância do aumento da participação feminina na População Economicamente Ativa (PEA)<sup>1</sup>, de outro, a má qualidade do trabalho feminino. De um lado, a conquista dos bons empregos, o acesso a carreiras que antes eram ocupadas apenas pelos homens e a ocupação de postos de gerência e diretoria por parte das trabalhadoras mais escolarizadas; de outro, o predomínio do trabalho feminino em atividades precárias e informais. No que diz respeito ao perfil dessas mulheres, de um lado elas são mais velhas, casadas e mães – o que evidencia uma nova identidade feminina, voltada tanto para o trabalho quanto para a família<sup>2</sup>. De outro lado, permanece a responsabilidade pelas atividades dentro de casa e pelos cuidados com os filhos e demais parentes, mostrando uma continuidade de modelos familiares tradicionais, que provoca uma sobrecarga para as novas trabalhadoras, sobretudo para as mães de crianças pequenas.

### **CAUSAS DO CRESCIMENTO ACELERADO DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NO MERCADO DE TRABALHO**

Nas últimas décadas do século XX, o país passou por importantes transformações demográficas, culturais e educacionais, assim como econômicas, de grande impacto sobre o aumento do trabalho feminino. No primeiro caso, podem ser citadas: a queda da taxa de fecundidade, sobretudo nas cidades e nas regiões mais desenvolvidas do país, até atingir 1,94 filhos por mulher em 2009; a redução no tamanho das famílias que, em 2009, passaram a ser compostas por apenas 3,1 pessoas, em média, enquanto em 2002 tinham 3,3; o envelhecimento da população, com maior expectativa de vida ao nascer para as mulheres (77 anos) em relação aos homens (69,4 anos) e, conseqüentemente, sobre-presença feminina na população idosa (IBGE, 2010).

O arranjo familiar mais comum ainda é o do tipo casal com filhos, que, no entanto, sofreu uma redução de 53% em 2002 para 50% em 2009 (IBGE, 2004, 2010). Camarano (2010), em estudo com dados da PNAD 2009, afirma

<sup>1</sup> Segundo classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que realiza o Censo Demográfico, as Pesquisas Domiciliares Anuais e outras pesquisas oficiais, a População Economicamente Ativa inclui os ocupados e os desocupados. Os ocupados são aqueles que estão empregados, no mercado formal ou no informal, enquanto os desocupados são aqueles que estão à procura de emprego na ocasião da pesquisa. Já a População Economicamente Inativa inclui os aposentados, os que estão em asilos, os estudantes, os que vivem de renda e os/as que cuidam de afazeres domésticos.

<sup>2</sup> Como se sabe, até meados da década de 1970 o contingente de trabalhadoras era caracterizado por mulheres jovens, solteiras e sem filhos, já que usual o abandono da carreira profissional pela doméstica por ocasião do casamento.

que, apesar da maioria dos arranjos familiares – casal com filhos – se caracterizar pela predominância de chefes homens, nos últimos anos houve um aumento expressivo da chefia feminina nesse arranjo familiar: passou de 0,8% em 1992 para 9,4% em 2009.

Outro fenômeno que vem se acentuando nos últimos anos é o aumento da proporção de domicílios chefiados por mulheres sem a presença do cônjuge. Se em 2002 elas comandavam 25,5% do total de residências do país, em 2009 eram responsáveis por mais de 35%. Diversos estudos recentes têm revelado que a associação da cor da pele com o sexo feminino é motivo de dupla discriminação. Um recorte de raça/cor permite observar que, em grande parte das unidades da Federação, as chefes de domicílio em sua maioria são pretas ou pardas, exceção feita aos estados do Sul e a alguns do Sudeste e Centro-Oeste (Tabela 1).

Além dessas transformações demográficas, mudanças nos padrões culturais e nos valores relativos ao papel social da mulher alteraram a identidade feminina, cada vez mais voltada para o trabalho remunerado. Ao mesmo tempo, a expansão da escolaridade e o ingresso nas universidades viabilizaram o acesso das mulheres a novas oportunidades de trabalho. No caso da escolaridade, o acesso das mulheres ao ensino superior foi notável: em 2009, 59% dos concluintes no ensino superior eram do sexo feminino. No entanto, em que pese o incremento das mulheres ao ensino superior, esse se deu, sobretudo, em áreas tradicionalmente femininas, como Educação, Saúde e Bem Estar Social, Serviços, e Humanidades e Artes (Tabela 2). De toda forma, as mulheres suplantam os homens em média de anos de estudo, tanto na população em geral (7 anos de estudo, eles, e 7,4 elas) (IBGE, 2010, p.65) como no mercado de trabalho. Segundo nossos dados, enquanto 13% da PEA feminina tem 15 anos ou mais de estudo, apenas 8,2% dos homens estão na mesma situação. E o efeito da escolaridade sobre o trabalho feminino é tão significativo que, enquanto a taxa de atividade geral delas, em 2009, era de 53%, entre as mulheres com 15 anos ou mais de estudo era de 82% (Tabela 3).

TABELA 1 – MULHERES CHEFES DE FAMÍLIA SEGUNDO “RAÇA/COR”: PROPORÇÃO DAS “PRETAS E PARDAS”, SEGUNDO UNIDADES DA FEDERAÇÃO 1) BRASIL, 2002 E 2009

Unidades da Federação	Proporção de mulheres chefes de família “pretas e pardas” (%)	
	2002	2009
Pará	72,2	77,0
Tocantins	72,4	76,0
Amazonas	64,0	75,0
Roraima	*	73,9
Amapá	*	73,5
Acre	69,5	69,3
Rondônia	65,9	69,1
Bahia	75,6	78,4
Piauí	72,4	77,9
Maranhão	75,5	75,0
Alagoas	63,0	70,2
Ceará	62,8	70,0
Sergipe	70,1	69,8
Paraíba	56,9	67,1
Rio Grande do Norte	55,1	66,0
Pernambuco	56,4	62,8
Espírito Santo	54,0	61,1
Minas Gerais	47,0	54,5
Rio de Janeiro	36,5	44,9
São Paulo	27,7	34,7
Paraná	22,4	26,4
Rio Grande do Sul	15,3	20,3
Santa Catarina	**	13,8
Mato Grosso	59,5	59,4
Goiás	51,5	57,7
Distrito Federal	51,8	56,1
Mato Grosso do Sul	44,2	49,3
Total Brasil	43,7	50,7

Fonte: FIBGE, PNAD – Microdados.

(1) refere-se a todas as pessoas, de todas as idades, residentes em domicílios particulares

\* informação não apresentada porque o o coeficiente de variação da amostra, referente à estimativa de pessoas é superior a 10%.

\*\* nesta unidade da federação, a proporção de mulheres chefes de família da raça/cor “branca” é da ordem de 84,8%, o que prejudicou a estimativa amostral para o contingente de “pretas e pardas”.



TABELA 2 – ENSINO SUPERIOR: CONCLUINTES DO SEXO FEMININO SEGUNDO AS ÁREAS DE CONHECIMENTO. BRASIL, 2002 E 2009

Área de conhecimento	Concluintes					
	2002			2009		
	Total	Feminino	Parcela feminina (%)	Total	Feminino	Parcela feminina (%)
Brasil	466.260	293.309	62,9	826.928	485.961	58,8
Saúde e bem estar social	60.363	43.620	72,3	137.755	102.629	74,5
Educação	134.204	109.699	81,7	148.731	109.790	73,8
Serviços	9.026	6.370	70,6	22.120	14.406	65,1
Humanidades e artes	15.877	10.956	69,0	29.760	17.457	58,7
Ciências sociais, negócios e direito	174.316	95.153	54,6	349.954	195.959	56,0
Agricultura e veterinária	8.780	3.694	42,1	18.890	7.447	39,4
Ciências, matemática e computação	35.670	15.186	42,6	64.291	22.610	35,2
Engenharia, produção e construção	28.024	8.631	30,8	55.427	15.663	28,3

Fonte: MEC/Inep/Seec – Censos do ensino superior (tabulações especiais).

TABELA 3 – ESCOLARIDADE FEMININA E MASCULINA NA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA). BRASIL, 2002 E 2009

Escolaridade	Distribuição				Taxas de atividade			
	2002		2009		2002		2009	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Sem instrução e menos de 1 ano	11,4	8,5	8,6	6,0	69,8	36,5	63,8	32,8
1 a 3 anos	14,1	11,1	10,1	7,1	62,4	37,3	54,0	32,2
4 a 7 anos	30,8	26,7	25,0	20,7	67,1	41,6	62,4	39,9
8 a 10 anos	16,9	16,7	17,6	16,3	78,6	53,5	77,2	52,8
11 a 14 anos	20,5	27,9	30,1	36,8	88,2	71,2	89,1	72,3
15 anos ou mais	5,8	8,6	8,2	12,6	89,8	82,6	89,4	81,7
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	73,2	50,3	72,2	52,6
Milhões	49,5	36,8	56,3	44,1	–	–	–	–

Fonte: FIBGE/PNADs – Microdados.

## MULHER, FAMÍLIA E TRABALHO: INDICADORES PRINCIPAIS

### Perfil da força de trabalho feminina

Os fatores enunciados no item anterior explicam não apenas o crescimento da atividade feminina, mas também as transformações no perfil da força de trabalho das mulheres. As trabalhadoras, que, até o final dos anos 1970, em sua maioria, eram jovens, solteiras e sem filhos, passaram a ser mais

velhas, casadas e mães. Em 2009, a mais alta taxa de atividade feminina, 75%, é encontrada entre mulheres de 30 a 39 anos e 71% das mulheres de 40 a 49 anos também são ativas (Tabela 4). Ou seja, as mulheres são ativas mesmo na idade reprodutiva, o que não ocorria nas décadas anteriores. Não por acaso, mulheres que ocupam, nas famílias brasileiras, a posição de cônjuge foram aquelas cujas taxas de atividade mais cresceram. Em 2002, mais de 55% delas eram ativas, índice que passa a 59% em 2009 (Tabela 5).

148

TABELA 4 – TAXAS DE ATIVIDADE SEGUNDO FAIXAS DE IDADE E SEXO. BRASIL

Faixas de idade e sexo	2002		2009	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
10 a 14 anos	16,6	8,7	10,6	5,6
15 a 19 anos	59,4	41,4	55,2	39,4
20 a 24 anos	87,8	64,8	88,0	68,8
25 a 29 anos	93,7	68,3	94,1	73,7
30 a 39 anos	95,3	70,3	95,1	74,9
40 a 49 anos	93,0	66,7	93,6	70,9
50 a 59 anos	82,0	50,1	82,9	55,2
60 anos e mais	45,9	19,7	43,3	19,2
Total	73,2	50,3	72,3	52,7

Fonte: FIBGE/PNADs – Microdados.

TABELA 5 – TAXA DE ATIVIDADE SEGUNDO POSIÇÃO NA FAMÍLIA E SEXO. BRASIL

Posição na família	2002		2009	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Chefes	85,8	56,5	84,1	58,8
Cônjuges	83,9	55,5	84,5	58,8
Filhos	57,3	42,7	54,7	40,8
Outros	59,5	34,9	55,8	33,8
Sem parentesco	82,4	75,9	79,7	72,2
Total	73,2	50,3	72,3	52,7

Fonte: FIBGE/PNADs – Microdados.

A crescente necessidade de contribuir para a renda familiar, em razão da elevação do nível de consumo, entre outras causas, tornou a contribuição da renda das mulheres cada vez mais importante: foi expressivo o aumento da proporção de cônjuges que contribuem para a renda das famílias: 65,8% em 2009, percentual que era de 39,1% em 1992. Atualmente, os rendimentos das mulheres constituem cerca de 41% do rendimento total das famílias (CAMARANO, 2010).

Na análise sobre a participação das mulheres no mercado de trabalho nos últimos anos, a primeira questão a destacar é o contínuo crescimento da atividade feminina. Os indicadores revelam que, entre 2002 e 2009, a PEA feminina passou de 36,5 milhões para 44,4 milhões, a taxa de atividade aumentou de 50,3% para 53% e a porcentagem de mulheres no conjunto de trabalhadores passou de 42,5% para 44%. Isso significa que mais da metade da população feminina em idade ativa (10 ou mais anos) trabalhava ou procurava trabalho em 2009 e, ainda, mais de 44 em cada 100 trabalhadores eram do sexo feminino (Tabela 6).

149

TABELA 6 – HOMENS E MULHERES NO MERCADO DE TRABALHO: INDICADORES DE PARTICIPAÇÃO ECONÔMICA BRASIL, 2002 E 2009

Anos	PEA			Ocupados	Empregados*	
	(Milhões)	Taxa de atividade	Porcentagem na PEA	(Milhões)	(Milhões)	Porcentagem entre os empregados
	Mulheres					
2002	36,5	50,3	42,5	32,3	15,2	35,8
2009	44,4	52,7	43,9	39,5	20,6	37,9
	Homens					
	(Milhões)	Taxa de atividade	Porcentagem na PEA	(Milhões)	(Milhões)	Porcentagem entre os empregados
	Homens					
2002	49,5	73,2	57,6	45,9	27,2	64,2
2009	56,7	72,3	56,1	53,2	33,7	56,1

Fonte: FIBGE/PNADs – Microdados.

\* Exclusive empregados domésticos.

Apesar do considerável avanço, entretanto, as mulheres ainda estão longe de atingir, sejam as taxas masculinas de atividade, superiores a 70% da PEA masculina, seja o número de ocupados ou o de empregados<sup>3</sup>, em milhões, nas mesmas datas (Tabela 6).

É importante ressaltar que as diferenças na composição da PEA feminina, assim como nas taxas de atividade, segundo a raça/cor, refletem a distribuição da população brasileira de forma geral, muito desigual nas várias regiões do país. Segundo a PNAD (2009), 48,2% da população é branca e 51,1% é negra (inclui pretos e pardos)<sup>4</sup>. Mas, se no Norte, Nordeste e Centro-Oeste predominam os negros (76%, 71% e 57,3%, respectivamente), ocorre o inverso no Sul e no Sudeste, com proporção de 78,5% e 56,7% de brancos, respectivamente (IBGE, 2010, p.232). No entanto, nos

<sup>3</sup> A denominação empregados inclui: empregados com carteira assinada, sem carteira, sem declaração de carteira, militares e funcionários públicos estatutários. Não inclui trabalhadores domésticos.

<sup>4</sup> Optamos por denominar negros o conjunto de pessoas que se autodenominam como pretos e pardos na classificação do IBGE. Essa escolha se afina com estudos que apontam a desigualdade desses grupos em relação aos não-negros (ROSEMBERG, 2004; ROSEMBERG et alii, 1986).

últimos anos, observou-se um aumento significativo da proporção da população negra no país (eram 46,1% em 2002), o que pode ser atribuído tanto à recuperação da identidade racial (IBGE, 2010, p.226), quanto a maior taxa de fecundidade das mulheres negras (2,2 filhos frente a 1,63 as brancas) (IBGE, 2010, p.43, Tabela 1.5).

Vale chamar a atenção, no entanto, para o fato de que as negras são as trabalhadoras mais discriminadas em todo o país. As brancas, por sua vez, estão mais bem representadas nos melhores empregos, nos setores mais organizados da economia, nos quais a probabilidade de obter salários mais elevados e melhores condições de trabalho é mais alta. Em 2009, entre as empregadas, 57% eram brancas e 43% eram negras (Tabela 7).

TABELA 7 – DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS POR SEXO, RAÇA/COR E POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO. BRASIL, 2009

Raça/cor	Homens											
	Empregado	Trabalhador doméstico		Autônomos/contas próprias		Empregador		Não remunerado		Consump próprio**		
	NA*	%	NA	%	NA	%	NA	%	NA	%	NA	%
Branca	16.031.139	47,6	197.179	39,1	5.828.625	46,2	1.964.809	66,8	732.113	40,8	560.954	34,7
Negra	17.477.482	51,8	306.679	60,8	6.705.187	53,1	933.986	31,7	1.047.061	58,4	1.041.884	64,5
Amarela	123.703	0,4	–	–	55.871	0,4	38.703	1,3	12.313	0,7	1.821	0,1
Indígena	80.823	0,2	469	0,1	36.675	0,3	5.573	0,2	2.597	0,1	10.830	0,7
Total	33. 713.147	100,0	504.327	100,0	12.626.358	100,0	2.943.071	100,0	1.794.084	100,0	1.615.489	100,0
Raça/cor	Mulheres											
	NA*	%	NA	%	NA	%	NA	%	NA	%	NA	%
Branca	11.694.608	56,8	2.544.363	37,9	3.134.774	49,3	760.313	72,5	1.225.570	48,9	816.669	36,0
Negra	8.751.163	42,5	4.142.932	61,7	3.173.694	50,0	267.958	25,6	1.251.587	50,0	1.441.658	63,6
Amarela	114.209	0,6	13.287	0,2	23.437	0,4	19.948	1,9	18.517	0,7	3.319	0,1
Indígena	40.139	0,2	18.075	0,3	20.235	0,3	222	0,0	9.237	0,4	6.441	0,3
Total	20.600.119	100,0	6.718.657	100,0	6.352.140	100,0	1.048.441	100,0	2.504.911	100,0	2.268.087	100,0

Fonte: FIBGE/PNAD – Microdados.

\* NA = Números Absolutos.

\*\* Consumo e construção próprios ou para o grupo familiar.

De todos os fatores, a presença de filhos pequenos continua sendo aquele que mais dificulta a ocupação feminina. Em 2009, as taxas de atividade das mães eram muito mais baixas quando as crianças tinham menos de 2 anos (57%), em comparação àquelas das mulheres com filhos maiores, superiores a 70%. Note-se, porém, que todas as mães, mesmo as de filhos pequenos, ampliaram significativamente sua presença no mercado de trabalho no período entre 2002 e 2009. A mais alta taxa, de 74%, é a das mães de crianças com idade de 7 a 14 anos – faixa etária na qual, supos-

tamente, estariam sendo ajudadas pela escola no cuidado com os filhos, conforme mostra a Tabela 8.

Entretanto, apesar de todas essas mudanças, muita coisa continua igual: as mulheres seguem sendo as principais responsáveis pelas atividades domésticas e cuidados com os filhos e demais familiares, sobrecarga para aquelas que também realizam atividades econômicas.

TABELA 8 – TAXAS DE ATIVIDADE DAS MULHERES QUE TIVERAM FILHOS, SEGUNDO FAIXA ETÁRIA DO ÚLTIMO FILHO VIVO\*. BRASIL

Idade do último filho vivo	2002	2009
	Taxas de atividade	Taxas de atividade
até 2 anos	51,9	56,9
mais de 2 a 4 anos	64,1	69,0
mais de 4 a 5 anos	66,9	72,0
mais de 5 a 6 anos	68,3	73,0
mais de 6 a 7 anos	67,7	72,8
mais de 7 a 14 anos	69,1	73,6
mais de 14 anos	42,8	45,6
Total	54,0	57,1

Fonte: FIBGE/PNAD – Microdados.

\*Foram consideradas as mulheres com 15 anos e mais que tiveram filhos e que têm vivo o último filho.

### A interface entre o trabalho e a família

A primeira geração de estudos sobre trabalho feminino no Brasil, iniciada na década de 1970 focalizou exclusivamente a ótica da produção, sem levar em conta o fato de que o lugar que a mulher ocupa na sociedade também está determinado por sua posição na família. Mais tarde, já em meados da década de 1980, a análise da condição da mulher a partir de seu papel na reprodução da força de trabalho deu origem às primeiras discussões sobre o trabalho doméstico.

As pesquisas tomaram um novo rumo quando passaram a tratar da articulação entre o espaço produtivo e a família, pois, para as mulheres, a vivência do trabalho implica sempre a combinação dessas duas esferas, seja pelo entrosamento, seja pela superposição, tanto no meio urbano quanto no rural.

No entanto, só a partir de 1992 a PNAD introduz pergunta específica<sup>5</sup> sobre afazeres domésticos, aplicada a todos os consultados, e não apenas aos inativos. Na sequência, em 2001, outra pergunta considera o número de horas semanais dedicado a essas atividades. Segundo o IBGE, o conjunto de tarefas identificadas aos afazeres domésticos incluía:

- arrumar ou limpar toda ou parte da moradia;
- cozinhar ou preparar alimentos, passar roupa, lavar roupa ou louça, utilizando ou não aparelhos eletrodomésticos para executar estas tarefas para si ou para outro(s) morador(es);
- orientar ou dirigir trabalhadores domésticos na execução das tarefas domésticas;
- cuidar de filhos ou menores moradores (IBGE, 1992).

A Tabela 9 mostra que, enquanto 88% das mulheres realizavam afazeres domésticos, apenas 49% dos homens os realizavam em 2009. Porém, no período considerado, 2002-2009, houve um incremento relevante no envolvimento masculino com os afazeres, que se eleva de 45% em 2002 para 49% em 2009. No que se refere ao tempo de dedicação a essas atividades, no entanto, as mulheres gastam, em média, 25 horas semanais, em comparação com as 10 horas semanais despendidas pelos homens, números que tiveram pouca alteração no período (Tabela 10).

TABELA 9 – PESSOAS DE DEZ ANOS OU MAIS, POR DEDICAÇÃO AOS AFAZERES DOMÉSTICOS, E TEMPO DE DEDICAÇÃO (NÚMERO MÉDIO DE HORAS SEMANAIS), SEGUNDO O SEXO. BRASIL, 2002 E 2009

Sexo	Total das pessoas que responderam à pergunta (1)		Pessoas que responderam SIM à pergunta “cuidava dos afazeres domésticos?”				Distribuição das pessoas que cuidavam de afazeres domésticos		Número médio de horas semanais dedicadas aos afazeres domésticos	
	2002	2009	2002		2009		2002	2009	2002	2009
	NA	NA	NA	%	NA	%	%	%	horas	horas
Mulheres	72.662.611	84.317.200	65.304.832	89,9	74.370.505	88,2	68,3	65,8	27,2	25,1
Homens	67.675.933	78.489.626	30.246.775	44,7	38.608.500	49,2	31,7	34,2	10,6	10,2
Total	140.338.544	162.806.826	95.551.607	68,1	112.979.005	69,4	100,0	100,0	21,9	20,0

Fonte: FIBGE, PNAD – Microdados.  
(1) Pergunta 121 “cuidava dos afazeres domésticos na semana anterior à pesquisa?”

<sup>5</sup> A pergunta número 121 era: na semana de (período de referência anterior à pesquisa)... o/a sr./a cuidava de afazeres domésticos?

TABELA 10 – MÉDIA DE HORAS SEMANAIS DEDICADAS À PRODUÇÃO E À REPRODUÇÃO, SEGUNDO O SEXO. BRASIL, 2002 E 2009

Sexo	Produção			Reprodução	Tempo total gasto em atividades de produção e reprodução	Total**
	Tempo de percurso médio de ida da residência para o local de trabalho*	Nº médio de horas trabalhadas	Total	Nº médio de horas dedicadas aos afazeres domésticos		
	Média (A)	Média (B)	Média (A+B)	Média (C)	Média (A+B+C)	
	2002					
Mulheres	4,7	38,3	43,0	20,6	63,6	20.587.795
Homens	4,7	44,3	49,0	9,6	58,6	15.820.010
	2009					
Mulheres	4,7	38,3	43,0	19,7	62,7	25.264.456
Homens	4,7	43,2	47,9	9,3	57,2	20.227.319

Fonte: FIBGE, PNAD – Microdados.

(\*) O tempo de percurso médio semanal de ida da residência para o local de trabalho foi conseguido com base no cálculo da metade dos valores finais de tempo de percurso diário de ida da residência para o local de trabalho, presentes em quatro categorias pertencentes à variável 9057 (PNADs 2002 e 2009), quais sejam: “até 30 minutos”, “mais de 30 min até 1h”, “mais de 1h até 2h” e “mais de 2h” (para esta última categoria foi considerado, arbitrariamente, um valor diário final correspondente à 4h). Em seguida, para que os valores médios diários encontrados passassem a representar valores médios semanais, cada um dos mesmos foram multiplicados por 5 (5 dias úteis de trabalho).

(\*\*) Total de pessoas ocupadas que iam direto da residência para o local de trabalho e cuidavam de afazeres domésticos.

Pesquisas qualitativas que realizamos sobre o tema mostram as dificuldades de trabalhadoras com filhos pequenos em conciliar o trabalho com a família:

É por isso que eu falei: “Vou ser autônoma”. Porque sozinha e com duas crianças, tem como você ficar trancada dentro de uma empresa? Você tem salário fixo, mas você não pode viver! Teus filhos não vivem! Você larga as tuas filhas jogadas dentro de casa numa hora de doença, não compensa! (quarenta anos, divorciada, representante de vendas, dois filhos).

Pesa bastante. No meu caso, com a minha profissão eu posso trabalhar dentro de casa, eu não preciso nem sair. (...) Eu sei o que eu tenho que entregar, né? Essa é uma obrigação minha. (...) Então, não vai importar pra firma se eu trabalho de madrugada, se é de dia, se é de manhã, não importa! (...) E dentro da minha própria casa eu estou dominando aquilo que é meu, que são os meus filhos. Se eu tivesse que trabalhar registrada? hoje, seria só pra ganhar muito! (38 anos, separada, diagramadora, três filhos). (BRUSCHINI; RICOLDI, 2008, p.97)

O número de horas gastas nos afazeres domésticos por homens e mulheres muda pouco se considerarmos apenas os ocupados: as mulheres gastam 22 horas semanais, enquanto os homens na mesma situação, apenas 9,5 horas (IBGE, 2010, p.257).

No que tange à interface família e trabalho (ou produção e reprodução), o mais importante a assinalar é que o tempo total de trabalho das mulheres é superior ao dos homens, como se pode verificar pela Tabela 10: quase 63 horas elas ante 57,2 deles em 2009, números que pouco se alteraram no período em análise.

154

### **O papel dos homens**

Pesquisas anteriores constataram significativa participação masculina nos afazeres domésticos, embora muito aquém da participação feminina. Dados da PNAD/IBGE de 2009, por nós analisados nesta pesquisa, mostraram que, do total de pessoas investigadas, 69% responderam afirmativamente à pergunta sobre afazeres domésticos, mas quando se calculou a proporção daqueles que realizavam tarefas domésticas dentro de cada grupo sexual, verificou-se que a maioria das mulheres, mas cerca de metade dos homens afirmaram cuidar de tais afazeres. Ainda assim, não é desprezível a participação masculina nesta área.

Em pesquisa realizada com grupos focais masculinos<sup>6</sup> (BRUSCHINI; RICOLDI, 2010) constatou-se pelo menos dois aspectos recorrentes na concepção do que seriam “afazeres domésticos”: a “limpeza e arrumação” e o “cuidado com filhos”.

Uma palavra que é importante, que cabe dentro do trabalho doméstico, que é primordial, é a higiene dentro do lar, ter uma casa limpa, agradável, organizada. Acho que não pra nós, que já somos adultos, mas para as crianças isso é fundamental, importante, a parte de higiene, é bom até para teu filho, porque você já vai condicionando àquele costume diário, de manter tudo limpinho, de saber se cuidar... (M., 37 anos, pardo, divorciado, segurança, com filhos de 10 e 4 anos)

Em casa eu sou fácil para acordar cedo, e minha esposa não acorda, de jeito nenhum. Minha menina acorda 5 horas pra ir para escola. Eu que acordo, tiro ela, arrumo ela, mando para a escola e faço café; minha esposa levanta 7 e meia, 8 horas, eu já saí, e quando ela chega dá banho na menina, e fica

<sup>6</sup> A pesquisa foi realizada com dois grupos focais compostos por homens pais de filhos menores de 14 anos, um grupo formado com trabalhadores do setor formal e outro do setor informal.



pronta, eu que faço a janta, e ela só arruma a casa de final de semana. Durante a semana, eu que tomo conta. (A., 31 anos, branco, casado, montador câmara frigorífica, uma filha de 5 anos)

Constatou-se também, nessa pesquisa, que os homens participam mais dos afazeres domésticos quando se tornam pais, envolvendo-se ativamente no cotidiano dos filhos, mesmo quando são separados e estes moram com a mãe.

155

## O LUGAR DAS MULHERES NO MERCADO DE TRABALHO

Pode-se afirmar que, entre 2002 e 2009, os padrões estruturais de ocupação, segundo os setores econômicos e o sexo, permanecem praticamente inalterados, assim como a magnitude das proporções dos contingentes masculinos e femininos neles ocupados. É assim que os mais significativos nichos de ocupação feminina continuam sendo, pela ordem, os serviços<sup>7</sup> – 49,9% e 51,5%, em 2002 e 2009, respectivamente; o comércio e reparação (15,4% em 2002 e 16,8% em 2009); a indústria (aproximadamente 12% nos dois anos) e o setor agrícola, cuja importância na absorção das mulheres decresce cerca de 4 pontos percentuais, entre um e outro ano. A administração pública prossegue oferecendo trabalho para entre 4% e 5% das ocupadas no período em análise (Tabela 11).

No caso dos homens, mesmo declinando nas últimas décadas, o setor agrícola continua em primeiro lugar no *ranking* dos setores econômicos que mais os ocupam, em torno de 20%. Segue-lhe, em 2002, o comércio e reparação (18%), os serviços (19,3%), a indústria (16%) e a construção (12% aproximadamente nos dois anos) e os transportes (7% da força de trabalho masculina, em 2002 e 2009). Em 2009, destacamos o deslocamento dos serviços, da terceira para a segunda posição na absorção da força de trabalho masculina, consolidando tendência que está em curso há alguns anos (Tabela 11).

Alguns movimentos de caráter conjuntural, contudo, puderam ser captados pelas estatísticas no período analisado: a recuperação do nível de atividade econômica nacional – indústria e construção à frente –, a retomada da criação de postos de trabalho, particularmente os formais e a decorrente queda nas taxas de desemprego. Esta tendência se conso-

<sup>7</sup> Nesta categoria estão agregados os serviços de Alojamento e alimentação; Educação, saúde e serviços sociais; Serviços Domésticos; Outros serviços coletivos, sociais e pessoais; Serviços de intermediação financeira, serviços imobiliários e de aluguel de máquinas e de serviços pessoais e domésticos, e outros serviços.

TABELA 11 – DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS, SEGUNDO SEXO E SETORES DE ATIVIDADE ECONÔMICA. BRASIL

Setores de atividade	2002		2009	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Agrícola	23,5	16,5	20,5	12,2
Indústria	15,7	12,2	16,2	12,7
Construção	11,8	0,5	12,6	0,5
Comércio e reparação	18,4	15,4	18,5	16,8
Serviços*	17,7	49,9	19,3	51,5
Transporte, armazenagem e comunicação	7,1	1,2	7,2	1,5
Administração pública	5,4	4,2	5,4	4,8
Atividades mal definidas ou não declaradas	0,4	0,1	0,4	0,0
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (nº absoluto)	45.869.765	32.298.409	53.196.476	39.492.777

Fonte: FIBGE/PNAD – Microdados.

(\*) Na categoria “Serviços” estão agregados os setores: Alojamento e alimentação; Educação, saúde e serviços pessoais; Serviços domésticos; Outros serviços coletivos, sociais e pessoais; Serviços de intermediação financeira, serviços imobiliários e de aluguel de máquinas e de serviços pessoais e domésticos, outros serviços.

lida a partir do final dos anos 1990, conforme informa o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese): a taxa de desemprego total do conjunto das regiões metropolitanas pesquisadas<sup>8</sup> vem decrescendo desde 1998<sup>9</sup>, quando atingiu 18,7%. Em 2005, chegou a 17,9%, e em 2008 e 2009 a 14%, com decréscimo mais significativo no último ano, 11,9% em 2010. Em fevereiro de 2011, a taxa de desemprego total era 10,5% (Dieese, 2011).

Nessa direção seguem os indícios da Tabela 11, ao registrar o crescimento da ocupação masculina na indústria – de 15,7% para 16,2% –; na construção, de 11,8% para 12,6%. O crescimento das possibilidades de colocação feminina, por sua vez, foi particularmente visível no comércio e reparação (de 15,4%, para 16,8%). Outro indício que ultrapassa a dimensão conjuntural, devido à recorrência nas últimas décadas, é a queda da ocupação no setor agrícola para os dois sexos, e particularmente, para as mulheres: de 23,5% em 2002, o setor passa a congregar 20,5% dos ocupados em 2009; quanto à força de trabalho feminina, a proporção de ocupadas no setor diminuiu

<sup>8</sup> São Paulo, Salvador, Recife, Porto Alegre, Belo Horizonte, Distrito Federal e Fortaleza (esta a partir de 2009).

<sup>9</sup> A partir desse ano o Dieese apresenta boletins on-line com taxas de desemprego agregadas para o conjunto das regiões metropolitanas pesquisadas.

de 16,5% para 12,2% no último ano. Na sequência, a Tabela 12 demonstra que o crescimento da atividade no período considerado repercutiu no mercado de trabalho de forma positiva, permitindo identificar duas tendências complementares: a expansão do número de empregados de ambos os sexos e o decréscimo dos contingentes de trabalhadores e trabalhadoras não remunerados, assim como das trabalhadoras que trabalhavam para o consumo próprio ou do grupo familiar. Dessa forma, dentre os ocupados, os empregados evoluíram de 59,4% para 63,4% e, dentre as ocupadas, de 47% para 52,2%. Além disso, o trabalho não remunerado regrediu de 5,7% para 3,4% entre os homens e, entre as mulheres, de 9,8% para 6,3%. Finalmente, as que trabalhavam para consumo próprio ou do grupo familiar decrescem entre 2002 e 2009, de 7% para 5,7% da força de trabalho feminina. A proporção de trabalhadores domésticos mantém-se a mesma: entre os homens (0,9%), decrescendo ligeiramente entre as mulheres (de 17,4% em 2002, para 17% em 2009), tendência esta também observada para os autônomos do sexo masculino.

157

De qualquer maneira, se as condições gerais do mercado de trabalho evoluíram positivamente no período, não se deve perder de vista a permanência, em 2009, de 29%, ou cerca de onze milhões e duzentas mil trabalhadoras, ocupadas em posições mais vulneráveis no mercado de trabalho, consideradas aqui as trabalhadoras domésticas, as não remuneradas e as que trabalhavam para o consumo próprio. Entretanto, a desigualdade de gênero no mercado de trabalho se manifesta no fato de que a vulnerabilidade explícita nesses mesmos vínculos de trabalho atingia

TABELA 12 – DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS POR SEXO E POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO. BRASIL

Posição na ocupação	2002		2009	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Empregados	59,4	47,0	63,4	52,2
Trabalhadores domésticos	0,9	17,4	0,9	17,0
Autônomos / contas próprias	26,5	16,2	23,7	16,1
Empregadores	5,4	2,7	5,5	2,7
Não remunerados	5,7	9,8	3,4	6,3
Consumo próprio*	2,2	7,0	3,0	5,7
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (nº absoluto)	45.869.765	32.296.409	53.196.476	39.492.777

Fonte: FIBGE/PNAD – Microdados.

\*Consumo e construção próprios ou para o grupo familiar.

somente 7,3% dos ocupados. Também é mister salientar que, no espaço dos sete anos considerados, diminuiu o contingente de trabalhadores de ambos os sexos situados naquelas situações de trabalho consideradas mais precárias e que essa diminuição foi mais expressiva entre as mulheres, pois, em 2002, 34,2% da força de trabalho feminina se alocava nas posições supra mencionadas (Tabela 13).

158

As trabalhadoras domésticas sempre representaram o maior contingente nesse grupo: em 2009 eram 17% ou, aproximadamente, seis milhões e setecentas. A observar que, apesar do peso relativo dessa ocupação no total da força de trabalho feminina ter diminuído (de 17,4% para 17%), em números absolutos houve um aumento de pouco mais de um milhão de trabalhadoras (Tabela 13). Não se pode deixar de lembrar, porém, que proporcionalmente, as empregadas domésticas vêm diminuindo desde os anos 1970, quando mais de  $\frac{1}{4}$  das mulheres exerciam essa atividade. (BRUSCHINI; LOMBARDI, 2000). Esses indícios confirmam a transformação em curso no segmento do emprego doméstico, que, ano a ano, vem se configurando mais como uma opção de inserção feminina no mercado de trabalho, ao invés de lugar de passagem em direção a outros trabalhos mais valorizados e mais bem remunerados. Particularmente, se as mulheres são mais velhas e menos escolarizadas. Veja-se a confirmação dessa tendência na tabela citada: se, em 2002, 61% das trabalhadoras domésticas tinham mais de 30 anos – das quais, 12% com mais de 50 –, em 2009, 73% estavam naquela faixa de idade (e as com 50 anos e mais já representavam 19%). Na outra ponta, as mais jovens (até 29 anos) viram sua participação diminuída, de 39% em 2002, para 27%, em 2009. Essa modificação no perfil de idade das trabalhadoras domésticas parece influenciada pelo aumento do nível de escolarização da população brasileira – particularmente das mulheres –, o que permite a abertura de novos horizontes pessoais e profissionais às jovens, bem como pelos programas de redistribuição de renda que vem sendo adotados pelo Governo Federal, como o Bolsa Família. Este novo quadro, ao mesmo tempo, libera as crianças das famílias mais pobres da necessidade de contribuir para a renda familiar com seu trabalho e lhes possibilita continuar os estudos. Vale ressaltar ainda que, apesar da informalidade predominar para a maioria das trabalhadoras domésticas (74% delas não possuíam carteira de trabalho em 2009), o índice de formalização vem crescendo lentamente (75% não tinham registro em carteira em 2002). Outra característica do segmento que permaneceu no período analisado foram os baixos níveis de remuneração, pois 96% delas ganhavam até dois salários mínimos por mês. (Tabela 13)

TABELA 13 – ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DA OCUPAÇÃO FEMININA EM POSIÇÕES MAIS PRECÁRIAS. BRASIL

Posição na ocupação / indicadores	2002	2009
<b>TRABALHADORAS DOMÉSTICAS*</b>	17,4 (NA 5.617.858)	17,0 (NA 6.719.079)
<b>Idade</b>		
até 19 anos	13,2	7,8
De 20 a 29	26,2	19,5
De 30 a 49	48,4	53,9
50 e mais	12,2	18,8
Não possuem carteira de trabalho	75,3	73,7
<b>Setor de atividade</b>		
Prestação de serviços	100	100
Ganham até 2 salários-mínimos	93,8	96,3
<b>NÃO REMUNERADAS*</b>	9,8 (NA 3.157.219)	6,3 (NA 2.504.911)
<b>Idade</b>		
Até 19 anos	24,0	16,6
De 20 a 29	18,7	17,7
De 30 a 49	36,7	40,2
50 e mais	20,6	25,5
<b>Setor de atividade</b>		
Agrícola	65,4	59,0
Comércio	15,1	17,0
Prestação de serviços(1)	10,0	12,1
Indústria de transformação	6,0	5,5
<b>CONSUMO PRÓPRIO*</b>	7,0 (NA 2.257.971)	5,7 (NA 2.268.087)
<b>Idade</b>		
Até 19 anos	8,2	6,1
De 20 a 29	15,4	13,5
De 30 a 49	34,5	33,1
50 e mais	41,9	47,3
<b>Setor de atividade</b>		
Agrícola	99,3	100

Fonte: FIBGE/PNAD – Microdados.

\* porcentagem de participação no total da mão-de-obra feminina em cada ano

(1) Na categoria “prestação de serviços” estão incluídos: alojamento e alimentação; serviços domésticos; outros serviços coletivos, sociais e pessoais; outras atividades.

As trabalhadoras não remuneradas também diminuíram no período, segundo a PNAD (6,3% em 2009; 9,8% em 2002) e continuaram a desenvolver, principalmente, atividades agrícolas e do comércio; entre elas também se verificou um envelhecimento no período considerado, uma vez que as com 30 anos e mais representavam 57% dessas trabalhadoras em 2002 e 66%, em 2009. As razões dessa mudança de perfil, acima analisadas em referência às empregadas domésticas, podem ser também consideradas para as trabalhadoras não remuneradas. Finalmente, no que tange às que trabalham para o consumo do grupo familiar, elas são mais velhas (47% têm 50 e mais anos, índice maior do que o registrado em 2002) e trabalham no setor agrícola, basicamente em atividades de agricultura familiar, normalmente em suas próprias terras, cultivando hortas, pomares, cuidando de pequenos animais e, não raro, auxiliando outros membros da família na lavoura e/ou na criação. Observe-se que mesmo declinante, a participação de jovens (e crianças) nesse tipo de atividade é uma característica que permanece, pois os trabalhos das mulheres e crianças são costumeiros em áreas agrícolas exploradas sob o regime da agricultura familiar, não sendo considerados como trabalho, nem mesmo pelos sujeitos que os executam, portanto são invisíveis e não remunerados (LOMBARDI, 2009; FARIA, 2009; MELO; SABBATO, 2009).

Mas o mercado de trabalho feminino também vem se caracterizando por outro pólo, menos expressivo numericamente, mas crescente nos últimos anos: mulheres mais escolarizadas ampliaram o leque de profissões universitárias, desenvolvendo suas carreiras profissionais em instituições públicas e privadas, ascendem em direção a vários escalões de cargos de comando. De fato, em 2009, quase metade da população economicamente ativa feminina apresentava 11 e mais anos de estudo (nível médio), 13% das quais, 15 anos e mais (superior)<sup>10</sup>. Como exemplos desse progresso, algumas profissões, antes de domínio masculino, vêm se feminizando ano a ano, muitas delas agora muito próximas da equidade de gênero, numericamente falando: em 2009, as mulheres representavam 41,7% dos empregos formais para médicos, 50% para advogados, 47% dos empregos para procuradores e advogados públicos, 37% dos postos de magistrados, 41% dos membros do ministério público e 56% dos empregos formais para arquitetos. A engenharia, como outras profissões da área tecnológica e científica, tem sido menos permeável à presença das mulheres que, naquele ano, representaram 16% dos empregos formais para engenheiros no país (Tabela 14).

<sup>10</sup> Vide Tabela 3 – Escolaridade feminina e masculina na população economicamente ativa

TABELA 14 – PARTICIPAÇÃO FEMININA EM OCUPAÇÕES DE NÍVEL SUPERIOR. BRASIL

Ocupações	2004		2009	
	Total	% de mulheres	Total	% de mulheres
Médicos	202.733	41,3	277.440	41,7
Advogados	37.682	45,9	62.437	49,9
Procuradores e advogados públicos	6.694	43,3	18.960	46,8
Magistrados	11.337	34,4	12.954	36,6
Membros do Ministério Público	6.159	40,9	7.394	40,8
Engenheiros	139.300	14,0	194.130	15,8
Arquitetos	8.472	54,1	14.430	55,8

Fonte: MTE – Rais, 2004 e 2009.

Ao analisarmos algumas características dos empregos formais das profissões citadas podemos afirmar que, se há diferencial entre os sexos, ele reside na idade do profissional – elas tendem a ser mais jovens –, e no rendimento médio mensal – proporções menores de mulheres, comparativamente aos homens, recebem remunerações mais elevadas. As demais variáveis observadas – vínculo de trabalho, tempo de permanência no emprego, jornada semanal – estão adequadas ao *modus operandi* de cada profissão, independentemente do sexo do profissional. É assim que arquitetos(as), advogados(as) e engenheiros(as) tendem a trabalhar mais no setor privado, no qual predominam contratos CLT por tempo indeterminado, estão no emprego atual há menos tempo e desenvolvem jornadas de trabalho de 40 horas ou mais. Juízes, procuradores e advogados públicos, ao contrário, são quadros do setor público, cujo vínculo predominante é o estatutário, têm uma carreira pela frente ao ingressar e, por isso, estão há mais tempo no emprego, com jornadas de trabalho semanal que costumam ter 31 a 40 horas. Quanto aos(as) médicos(as), cerca de 2/3 se inserem como servidores públicos e 1/3 no setor privado (CLT) – muitas vezes concomitantemente, regime propiciado pela intercalação de jornadas de trabalho de 30 horas semanais, trabalhando em hospitais e clínicas privadas e públicas, simultaneamente. Em relação a 2002, não foram verificadas alterações nesse quadro.

A dedicação das mulheres à vida profissional tem resultado na ocupação de cargos de comando, particularmente aqueles de nível médio e os situados na base da pirâmide hierárquica. Neste quesito, o fenômeno “teto de vidro” – isto é, a limitação do acesso feminino aos cargos de mais alto escalão das

empresas e instituições – continua expressivo, haja vista a permanência da proporção de mulheres em cargos de diretora geral, conforme informa a Relação Anual de Informações Sociais (Rais): 31% em 2004 e 32% em 2009 (Tabela 15). A ascensão feminina para os altos escalões costuma depender do setor ou da atividade econômica da empresa e da natureza jurídica dessa instituição, a saber, pública ou privada. Assim, no setor privado, na indústria, na construção e nos transportes, a parcela feminina entre os diretores gerais tende a ser menor, respectivamente, 25,8%, 12,2% e 14,8%. Por outro lado, no setor de serviços<sup>11</sup>, 38% dos diretores eram mulheres em 2009, particularmente concentradas nas atividades de Educação (53%), Saúde e Serviços Pessoais (51%), Alojamento e Alimentação (43,5%). A administração pública sempre foi um espaço mais propício à ascensão profissional das mulheres, em virtude das regras mais claras e objetivas que orientam as promoções. Como resultado, essa atividade ostenta o maior percentual de mulheres diretoras (56%). Não se pode deixar de mencionar as mudanças positivas para as mulheres no período considerado, pois, em relação a 2004, os percentuais de diretoras cresceram em praticamente todas as atividades, com exceção do setor agrícola e da produção e distribuição de energia e água. Nessas áreas sofreram ligeiro decréscimo, e nas de transportes e comércio e reparação, permaneceram praticamente iguais (Tabela 15).

Ressalvadas, as áreas da educação, saúde e serviço social, áreas tradicionalmente femininas, e nas quais a Rais registrou as maiores proporções de diretoras, cabe questionar que trabalhos desenvolvem as diretoras identificadas nas demais atividades. A análise feita a partir de famílias ocupacionais da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) (Tabela 16) demonstrou que, nas atividades de produção e operação, merecem destaque as diretoras de “operações de obras em empresas de construção”, representando 23,4% do conjunto dos diretores desta atividade em 2009, ascensão inequívoca em relação a 2002, quando eram apenas 9%. Lembre-se que o processo de inserção das mulheres em profissões tradicionalmente masculinas da construção civil – pedreiras, eletricitas, azulejistas etc. – vem se consolidando nos últimos anos, embora nesses nichos elas ainda sejam a minoria dos trabalhadores. A análise indica, contudo, a absorção de mulheres mais escolarizadas – com nível médio e/ou superior completo – em postos de gerenciamento de obras, comandando, portanto, equipes

<sup>11</sup> Na categoria Serviços estão considerados Alojamento e Alimentação, Intermediação financeira, Atividades imobiliárias, Educação, Saúde e Serviços sociais, Outros serviços coletivos, sociais e pessoais, Organismos internacionais.



TABELA 15 – PRESENÇA FEMININA NO CARGO DE DIRETOR GERAL, SEGUNDO O RAMO DE ATIVIDADE DA EMPRESA. BRASIL, 2004 E 2009

Ramos de atividade*	Diretores gerais**					
	2004			2009		
	Total	Mulheres	% de mulheres	Total	Mulheres	% de mulheres
	Nº absoluto	Nº absoluto		Nº absoluto	Nº absoluto	
Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	229	30	13,1	287	32	11,1
Pesca	9	0	0,0	5	0	0,0
Indústrias extrativas	62	6	9,7	157	20	12,7
Indústrias de transformação	3.417	407	11,9	3.724	488	13,1
Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	259	49	18,9	272	36	13,2
Construção	348	34	9,8	458	56	12,2
Comércio, reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos	3.399	914	26,9	2.735	724	26,5
Alojamento e alimentação	237	74	31,2	370	161	43,5
Transporte, armazenagem e comunicações	848	125	14,7	728	108	14,8
Intermediação financeira, seguros, prev. complementar e serv. relacionados	812	118	14,5	1.176	231	19,6
Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	1.985	463	23,3	2.284	566	24,8
Administração pública, defesa e seguridade social	5.010	2.659	53,1	4.188	2.358	56,3
Educação	847	436	51,5	1.355	716	52,8
Saúde e serviços sociais	316	144	45,6	391	201	51,4
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	1.384	377	27,2	1.386	471	34,0
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	4	2	50,0	6	3	50,0
Total	19.167	5.839	30,5	19.522	6.171	31,6

Fonte: MTE – Rais, 2004 e 2009.

(\*) Ramos de atividade de acordo com a Classificação de Atividades Econômicas/CNAE – 1995.

(\*\*) Classificação Brasileira de Ocupações/CBO – 2002, Família ocupacional 1210.

majoritariamente masculinas. Ainda na rubrica produção e operação, a Rais registrou 1/3 de diretoras de operações em serviços de turismo, alojamento e alimentação. Nas atividades de apoio, destaca-se o aumento de diretoras administrativas e financeiras (42% em 2009 e 33% em 2004), de recursos humanos e relações de trabalho (48% e 44%, respectivamente), de pesquisa e desenvolvimento (22% em 2009 e 16% em 2004), de comercialização e marketing (21% e 17%) (Tabela 16).

TABELA 16 – PRESENÇA FEMININA EM CARGOS DE DIRETORIA, SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA DE OCUPAÇÕES 2002. BRASIL

Famílias ocupacionais	Diretores	2004			2009		
		Total	Mulheres	Parcela feminina	Total	Mulheres	Parcela feminina
	Diretores de produção e operações	8.117	1.714	21,1	9.377	2.049	21,9
1223	Diretores de operações de obras em empresa de construção	675	58	8,6	1.695	397	23,4
1225	Diretores de operações de serviços em empresa de turismo, de alojamento e de alimentação	499	132	26,5	580	183	31,6
	Diretores de áreas de apoio	38.957	11.489	29,5	70.003	26.544	37,9
1231	Diretores administrativos e financeiros	28.779	9.402	32,7	54.296	22.765	41,9
1232	Diretores de recursos humanos e relações de trabalho	1.349	600	44,5	2.151	1.040	48,3
1233	Diretores de comercialização e marketing	5.762	964	16,7	8.183	1.737	21,2
1237	Diretores de pesquisa e desenvolvimento	532	86	16,2	877	192	21,9

Fonte: MTE – Rais, 2004 e 2009.

Para finalizar, no tocante à remuneração, mencione-se que a das diretoras mostrou-se inferior àquela dos diretores, segundo a mesma fonte de dados. Por exemplo, 40% delas auferiam rendimento médio mensal de até 3 salários-mínimos, tanto em 2004 como em 2009, versus apenas  $\frac{1}{4}$  dos diretores. Na outra ponta, cerca de 15% delas tinham uma renda média de mais de 15 salários-mínimos por mês, patamar que se manteve no período em análise; no entanto, auferiam rendimentos dessa magnitude 44% dos diretores em 2009, percentual crescente em relação a 2004 (41%) (Tabela 17).

TABELA 17 – EMPREGOS PARA DIRETORES GERAIS, SEGUNDO O SEXO E A REMUNERAÇÃO MÉDIA MENSAL. BRASIL, 2004 E 2009

Faixas de rendimento	Diretores gerais							
	2004				2009			
	Homens		Mulheres		Homens		Mulheres	
	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)	Nº absoluto	(%)
até 3 s.m.*	3.670	27,5	2.323	39,8	3.261	24,4	2.442	39,6
De 3 a 7 s.m.	2.022	15,2	1.521	26,0	2.168	16,2	1.658	26,9
De 7 a 15 s.m.	1.717	12,9	1.043	17,9	1.680	12,6	1.085	17,6
Mais de 15 s.m.	5.476	41,1	919	15,7	5.860	43,9	908	14,7
Ignorado	443	3,3	33	0,6	382	2,9	78	1,3
Total	13.328	100,0	5.839	100,0	13.351	100,0	6.171	100,0

Fonte: MTE – Rais, 2004 e 2009.

(\*) Salários mínimos.

165

### Os rendimentos do trabalho

O diferencial dos rendimentos do trabalho pode ser considerado como o demonstrativo das desigualdades de gênero no mercado de trabalho. Ao considerar a distribuição dos ocupados por faixas de rendimento mensal, percebe-se essa clivagem estrutural, pois se os brasileiros ganham pouco, as brasileiras ganham menos ainda: em 2009, 2/3 delas e 59% deles ganhavam até 2 salários mínimos (SM); em contraponto, 9% deles e 5% delas recebiam mais de 5 SM mensais. Outra peculiaridade da força de trabalho feminina, em relação à masculina, tem sido a maior proporção das que não auferem rendimento: 12% e 6%, respectivamente (Tabela 18).

TABELA 18 – DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS POR SEXO E FAIXAS DE RENDIMENTO MENSAL. BRASIL

Faixas de rendimento mensal	2002		2009	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
até 1 s.m.	24,4	32,2	25,8	35,7
De 1 a 2 s.m.	27,0	25,6	33,1	30,9
De 2 a 5 s.m.	26,1	16,7	23,3	14,4
Mais de 5 s.m.	13,0	7,6	9,3	5,1
sem rendimento	8,1	17,0	6,4	12,2
Total (%)	100	100	100	100
Total (nº absoluto)	45.869.765	32.298.409	53.196.476	39.492.777

Fonte: FIBGE/PNAD Microdados.

Comparativamente a 2002, no tocante ao rendimento dos(as) brasileiros(as), duas tendências podem ser vislumbradas. A primeira diz respeito ao aumento da parcela dos trabalhadores que recebem baixos salários (até 2 SM), independentemente do seu sexo. Essa constatação se repete em todas as atividades econômicas e para os dois sexos, na comparação entre os dois pontos do tempo em análise. Por exemplo, na indústria de transformação, 46% e 57% dos ocupados do sexo masculino, respectivamente em 2002 e 2009, ganhavam até 2 SM; nas atividades de transportes, armazenagem e comunicação, 37% dos ocupados se classificavam naquela faixa de rendimento no primeiro ano e 51%, no segundo; na administração pública, as proporções eram 32% em 2002 e 39% em 2009. O padrão de menores ganhos femininos, entretanto, foi reforçado nesse movimento. Isto é, de um lado, continuam ativas as desigualdades que a literatura vem recorrentemente assinalando, a saber, elas ganham menos que eles independentemente dos anos de estudo<sup>12</sup> e da jornada semanal trabalhada<sup>13</sup>. De outro lado, aumentou a proporção de trabalhadoras que ganham menos. Por exemplo, tomando a faixa mais baixa, de até 2 SM, vê-se que, 73% das trabalhadoras na indústria de transformação ali se classificavam e, em 2009, 80%; na administração pública, 46% estavam naquela faixa em 2002 e 53%, em 2009; em educação, saúde e serviços sociais – atividades tradicionais femininas –, os percentuais foram, respectivamente, 49% e 58%.

A segunda tendência mostra que diminuíram, no período, os(as) sem rendimento e, dentre eles, principalmente as mulheres. Esse comportamento pode estar sugerindo, de um lado, que parte dos sem rendimento foram catapultados para as primeiras e mais baixas faixas de remuneração e, de outro, suscita uma questão: quantos(as) trabalhadores(as) ocupados – aqui considerados pelo IBGE os que trabalhavam e os que procuravam ativamente por emprego – passaram a ter alguma renda em função de repasses de programas sociais? Não temos dados para argumentar sobre este tópico, mas deixamos registrada a questão para futura investigação.

<sup>12</sup> Segundo a PNAD 2009, 50% dos ocupados e 27% das ocupadas com , no mínimo, nível superior (15 anos ou mais de estudo), ganhavam mais de 5 SM).

<sup>13</sup> Tomando como exemplo a jornada de trabalho padrão (40 – 44 horas/semana), 67% delas e 59% deles ganhavam até 2 SM, em 2009. Em relação a 2002, aumentou a proporção de trabalhadores(as) que se classificavam nessa faixa salarial.

## POBREZA E RENDA E POLÍTICAS SOCIAIS

### Pobreza e renda

As discussões em torno da pobreza em países em diferentes níveis de desenvolvimento geraram o debate sobre os conceitos de pobreza absoluta e relativa. Apesar de não ser possível fixar limites claros entre uma e outra, a primeira é vinculada à sobrevivência física e ao não-atendimento das necessidades mínimas vitais, podendo ser medida por meio de indicadores físicos, como a relação entre idade, peso e altura das crianças, ou necessidades nutricionais e adequação energético-protéica. Já a pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em razão do modo de vida de cada sociedade, e serve também para formular um parâmetro de desigualdades entre indivíduos e delimitar indivíduos relativamente pobres em sociedades nas quais o mínimo já é garantido para todos.

A renda como critério para definição da pobreza é usada nas economias modernas e monetizadas e se refere a um valor monetário associado ao atendimento das necessidades médias de uma população. Nas últimas décadas, houve no Brasil um declínio significativo da pobreza, que deixou de ser rural para ser preponderantemente metropolitana. Mesmo assim, em que pese o aumento da pobreza nas metrópoles, nas áreas urbanas as condições de vida dos pobres melhoraram em alguns aspectos, como o acesso a bens e serviços essenciais, entre os quais os ligados a saúde, educação e habitação (ROCHA, 2003).

Apesar de o Brasil ser um dos países mais desiguais do mundo, a pobreza e a desigualdade tem caído progressivamente nas últimas décadas. O período em análise nesse trabalho – 2002-2009 – foi especialmente importante no que tange à redução da desigualdade e da pobreza.

Pesquisas da Fundação Getúlio Vargas, realizadas sob a coordenação do economista Marcelo Neri, têm se debruçado sobre a questão. Publicação recente (NERI, 2010, p.11) aponta que o índice de Gini<sup>14</sup>, um dos mais utilizados para a medição da desigualdade, era de 0,5448 em 2009, um dos mais baixos dos últimos quarenta anos, e pouco acima somente do calculado para 1960, 0,5367. Em 2003, a quantidade de pobres segundo a linha de pobreza calculada pela Fundação Getúlio Vargas (correspondente à classe E) era de 49 milhões de pessoas; em 2009 esse contingente passou a 28,8 milhões de pessoas. A diminuição da desigualdade tem a ver com o aumento maior na renda da camada mais pobre da população em relação à

<sup>14</sup> O índice de Gini mede a distância entre a distribuição de renda de um país e uma distribuição igualitária ideal de renda.

mais rica: a renda per capita dos 10% mais ricos cresceu 1,49% ao ano no período de 2001 a 2009, enquanto a renda dos mais pobres cresceu 6,79% ao ano<sup>15</sup> (NERI, 2010, p.10).

Vale lembrar que outros indicadores, como o Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (IDH), também apontam melhora nas condições de vida dos brasileiros, ainda que marcada por uma persistente desigualdade.

É de se assinalar, no entanto, que boa parte dos estudos quantitativos sobre a desigualdade leva em consideração a renda per capita, calculada a partir da renda familiar, dividida pelo número de pessoas desses domicílios, o que pode levar a encobrir desigualdades internas das famílias:

O conceito de renda domiciliar per capita elimina – por construção – toda a desigualdade existente entre os diferentes membros de uma mesma família. Por exemplo, se a esposa recebe menos que o marido, assume-se que a perda delas é compensada pelo ganho deles no âmbito domiciliar. Neste sentido, a desigualdade entre brasileiras e brasileiros está subestimada na ótica da renda per capita. Tendemos a zerar a desigualdade que não enxergamos. (NERI, 2011, p.14)

Mesmo assim, a renda das mulheres, no período de 2001 a 2009, subiu 38%, fazendo a razão entre rendimentos de mulheres e de homens subir de 0,49 para 0,58. Segundo o mesmo estudo, a renda das mulheres cresceu 17,83% a mais do que a dos homens (levando em consideração que eles continuam ganhando mais, em média), o que pode ser explicado “pelo crescimento do esforço feminino no mercado de trabalho, mais horas, maior ocupação e maior participação trabalhista que juntos totalizam 16,25% do crescimento” (NERI, 2011, p.23). De forma semelhante, esse efeito se deu em relação a raça/cor: a renda de pretos cresceu 19,06% a mais que a dos brancos, índice que passa a 24,61% na relação Pardos e Brancos. Esse aumento deveu-se, em sua maior parte, ao efeito da educação, isto é, a uma aquisição maior de anos de estudo pela população preta/parda. No entanto, nunca é demais sublinhar, que as desigualdades entre negros e brancos persistem, com menores índices de alfabetização e escolaridade entre os primeiros, além do pior acesso a empregos, saúde e serviços públicos (DESIGUALDADE RACIAL SE..., 2011).

<sup>15</sup> Alguns estudiosos apontam que a elevação da renda das camadas mais pobres pode não ser sustentável, porque advinda de programas de transferência de renda. Sobre essa questão, Neri afirma que, desde 2004, há um substancial aumento na criação de empregos formais, que se tem sustentado ano a ano desde então, o que seria uma garantia da sustentabilidade do incremento da renda (NERI, 2010, p.15).

Porém, o incremento das políticas sociais de transferência de renda (como o Bolsa Família, em nível nacional e outras em níveis municipal e estadual), assim como a concessão do Benefício de Prestação Continuada (a idosos e pessoas dependentes sem renda) e o aumento real do salário mínimo, também têm contribuído para a diminuição do nível de pobreza.

A Bolsa Família, em particular, possui um componente importante de gênero, como se sabe, pois é concedida preferencialmente às mulheres. Essa concessão preferencial se assenta em concepções tradicionais e culturalmente dadas sobre o papel social das mulheres<sup>16</sup> e, mais especialmente, das mães. Avaliação sobre esta política realizada para o Ministério do Desenvolvimento Social (SUÁREZ; LIBARDONI, 2007) sobre o impacto do Bolsa Família sobre as mulheres em 10 municípios atendidos<sup>17</sup> destaca pelo menos três impactos importantes: 1) a "visibilização" como consumidoras, pois passaram a ter uma renda fixa e estável, podendo se relacionar com a rede de comércio local; 2) o fortalecimento no âmbito das relações familiares, nas quais passa a ter seu poder de decisão e voz aumentados, em diferentes graus; 3) em um nível mais simbólico, a percepção da cidadania, em especial quando essas mulheres são obrigadas a tirar documentos para obter o benefício e se dão conta de fazer parte de um "espaço social mais amplo" (SUÁREZ; LIBARDONI, 2007, p.147).

Porém, como as autoras da avaliação ressaltam, a preferência da concessão para as mulheres leva em conta e reforça papéis tradicionais, valorizando-os: isto é, quem percebe o benefício são as "boas mães", aquelas que garantem a frequência à escola, a vacinação e o cuidado em geral dos filhos, requisitos para receber tal benefício.

Por outro lado, não há iniciativas para tentar romper o "isolamento social" da esmagadora maioria dessas mulheres, habitantes de "espaços sociais marginais", nos quais as oportunidades são muito limitadas, o acesso a redes de emprego e à informação restritos (SUÁREZ; LIBARDONI, 2007, *passim*).

Em direção semelhante argumenta Sorj (2007), quando analisa, a partir de dados quantitativos, a influência sobre o trabalho das mulheres de duas políticas: a do programa Bolsa Família e a da educação infantil. Para a

<sup>16</sup> Suárez e Libardoni mencionam a construção moderna da feminilidade como "essencialmente dádiosa", o que resulta na "atribuição às mulheres dos papéis ligados ao cuidado dos outros, quer sejam seus filhos e outros membros de suas famílias, quer sejam os doentes ou quaisquer outros necessitados de apoio" (2007, p. 125).

<sup>17</sup> A pesquisa foi a campo em 10 municípios de diferentes portes: Belo Horizonte, São Luís, Belém e Aracaju (capitais com alto grau de urbanização); Candeias (BA) e Floriano (PI), cidades de médio porte; e Passo de Camaragibe (AL), Ecoporanga (ES), Chapada do Norte (MG) e Riachão (MA), municípios predominantemente rurais.

autora, que considera a taxa de participação, o salário-hora, a renda per capita e as horas semanais de trabalho remunerado, as duas políticas têm lógicas de gênero distintas: enquanto as beneficiárias do Bolsa Família usualmente apresentam jornadas de trabalho remunerado e inserção no mercado de trabalho menores, aquelas que possuem filhos em creche ou pré-escola possuem melhores salários e maiores taxas de participação no mercado de trabalho. É de se supor que a menor participação das mulheres beneficiárias do Bolsa Família no mercado de trabalho se deva, justamente, a sua maior responsabilidade com as condicionalidades do programa, reforçando papéis tradicionais de gênero.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) também teve um impacto importante na redução da desigualdade. Camarano afirma, por exemplo, que o percentual de idosos pobres sofreu uma forte redução. Entre os homens passou de 24,7% em 1992, para 12,3% em 2009, e entre as mulheres passou de 20,8% para 11,4%. É de se assinalar porém, que embora a maior parte dessa renda se origine na seguridade social, para os homens, 32,6% advém do trabalho, enquanto essa porcentagem para as idosas é de apenas 11,9% (CAMARANO, 2010, pp.20-21). Os dados refletem a maior dependência das idosas que trabalham em menor proporção que os idosos (42,1% eles, 18,6% elas), resultado de sua baixa participação no mercado quando jovens, o que se reflete na velhice.

Porém, também em razão dessas recentes políticas sociais, muitos idosos têm invertido a tradicional relação de dependência com a família, assumindo o papel de provedores em uma parcela importante de domicílios: a chefia da família é o status predominante entre as mulheres idosas (CAMARANO, 2010, p.22).

### **Políticas sociais**

Desde 1988 a Constituição Federal estabelece a igualdade jurídica entre homens e mulheres. Assim, toda a estrutura legal foi sendo alterada, ao longo dos anos, para se adequar ao novo marco jurídico, como foi o exemplo do Código Civil de 2002. Porém, a desigualdade efetiva entre homens e mulheres persiste, o que tem levado as diferentes esferas governamentais a estabelecer estratégias para lidar com a questão.

O processo de incorporação da questão de gênero nas políticas públicas é relativamente recente e está relacionado às demandas dos movimentos organizados de mulheres e dos organismos internacionais, com destaque para as Conferências Mundiais das Mulheres.



Desde a década de 1980, antes mesmo da Constituição, já se organizavam órgãos consultivos às administrações públicas, no sentido de elaborar políticas públicas para as mulheres. O primeiro exemplo disso ocorreu no estado de São Paulo, com o Conselho Estadual da Condição Feminina, criado em 1983. Hoje, segundo banco de dados da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), todos os estados da federação possuem um Conselho Estadual voltado para a questão. Foge ao escopo desse trabalho, no entanto, investigar sua efetiva atuação, seus recursos disponíveis e seu poder de intervenção nas políticas públicas estaduais. Vários órgãos similares foram criados desde então, nas esferas estaduais e municipais, representando grande avanço na discussão das políticas para promoção da igualdade. Atualmente, 1.043 municípios brasileiros possuem uma estrutura organizacional para a formulação de políticas para as mulheres (IBGE, 2010), número significativo, porém, ainda longe de alcançar a totalidade dos 5.561 municípios brasileiros.

171

Em nível nacional, a primeira iniciativa foi o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985. O CNDM sempre defendeu a criação de mecanismos capazes de assegurar a participação equitativa das mulheres no processo de geração de empregos e renda, a garantia do acesso às políticas sociais de caráter universal e a implementação de programas especiais dirigidos a grupos frágeis ou vulneráveis.<sup>18</sup>

No ano de 2002 foi criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), órgão de função executiva, com o objetivo de propor e monitorar políticas públicas e governamentais de promoção da igualdade de gênero. E, em 2003, o Governo Federal instituiu a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), ambas com status de ministério, o que pressupõe maior autonomia e orçamento próprio para o desenvolvimento de programas e ações.

Parece-nos, portanto, que os órgãos de políticas públicas para as mulheres, a exemplo da SPM, vêm sofrendo uma lenta transformação de status. Durante a década de 1980, surgiram os Conselhos (da Mulher ou

<sup>18</sup> Apesar de sua denominação como "conselho", entre 1985 e 1989 este órgão teve um caráter híbrido: possuía uma secretaria executiva que implementava projetos e programas e traçava políticas transversais com outros órgãos do governo, além de realizar advocacy (defesa de direitos) sobre as questões que diziam respeito às mulheres durante a Constituinte. Nesse período, reportava-se diretamente à Presidência da República. Além de corpo técnico e administrativo e autonomia orçamentária, possuía um Conselho que desempenhava papel semelhante ao atual CNDM, mas sem representações governamentais. É a partir do Governo Collor que este órgão deixa de ter atuação semelhante a de um ministério, para tornar-se meramente consultivo. Esse é um exemplo de como os Conselhos oscilam em poderes e função ao atravessar diversos governos.

da Condição Feminina), o CNDM, com vocação consultiva, que tiveram sua importância e até hoje desempenham papel importante, mas seu grau de intervenção efetivo nas políticas públicas dependia da boa-vontade dos governantes em atender ou não suas considerações. Nos últimos anos, vem crescendo a demanda pela criação de órgãos executivos, de preferência submetidos diretamente ao Poder Executivo (seja prefeito, governador ou presidente), com orçamento próprio, para realizar projetos e com autonomia para ações de coordenação transversal de políticas de gênero. Isso é especialmente necessário para atender a mulheres em situação extremamente vulnerável, para as quais, muitas vezes é preciso ações coordenadas: trabalho e geração de renda, moradia, assistência social, educação e segurança, por exemplo.

### **A importância da educação infantil**

Dentre as políticas públicas mais eficientes para facilitar a inserção feminina no mercado de trabalho está o acesso à educação infantil<sup>19</sup>. Tida como uma política associada ao trabalho da mulher foi uma das principais reivindicações dos movimentos feministas e de mulheres nos anos de 1980. Progressivamente, passou a ser interpretada como o direito da criança a ser educada, independentemente de sua mãe estar trabalhando ou não. Porém, os efeitos sobre o trabalho das mulheres é inegável. Sorj (2010), por exemplo, aponta que o oferecimento da educação infantil possui efeitos importantes sobre a inserção feminina no mercado de trabalho, ampliando significativamente o salário, a participação e horas trabalhadas, contribuindo para uma maior autonomia das mulheres.

A despeito disso, a educação infantil é um direito garantido em lei, porém o atendimento de crianças só é obrigatório a partir dos quatro anos de idade, e mesmo assim a partir da Emenda Constitucional 59, de 2009. Ainda assim, o entendimento sobre a necessidade de sua ampliação tem crescido. Segundo a PNAD (IBGE, 2010, p. 46), a taxa de escolarização desse segmento passou de 23,3% em 1999 para 38,1% em 2009. Em áreas rurais, nas quais o segmento possui ainda menor atendimento, essa percentagem cresce de 15,2% para 28,4% no mesmo período. Porém, em razão da mudança da ótica em relação à educação infantil, que passou de uma reivindicação das trabalhadoras a um direito das crianças, o aspecto

<sup>19</sup> Atualmente, com a extensão do ensino fundamental para 9 anos, a criança deve ingressar neste com 6 anos de idade. Assim, a educação infantil atualmente compreende dois tipos de estabelecimento, as creches (para crianças de 0 a 3 anos) e as pré-escolas (para crianças de 4 e 5 anos e 11 meses de idade).

relativo à conciliação entre o trabalho e a família costuma ser esquecido na formulação dessa política pública.

As novas tecnologias de informação, que estendem as jornadas de trabalho, a piora do tráfego das grandes cidades, o aumento do trabalho feminino e das famílias de dupla renda (aquelas em que ambos os cônjuges trabalham) configuram um cenário no qual, cada vez mais a educação em tempo integral será necessária para auxiliar os trabalhadores a conciliar o mundo do trabalho e suas responsabilidades familiares. Ainda temos creches que não atendem em tempo integral, e quando o fazem, isso ocorre em horário insuficiente para cobrir a jornada usual dos trabalhadores, da ida ao trabalho até a volta para a residência. Em trabalho anterior (BRUSCHINI; RICOLDI, 2008), realizado com mães de filhos menores de 14 anos na cidade de São Paulo, constatamos a insatisfação das mães com o horário de atendimento da maioria das creches, em geral, das 7h às 16h.

É preciso, portanto, mais uma mudança na ótica do atendimento às crianças pequenas, mais dependentes de cuidados: priorizar a universalização dessa política significa não somente atender a um direito das crianças, mas dos trabalhadores em geral (homens e mulheres) que possuem responsabilidades familiares. Esse direito está expresso na Constituição Federal, inciso XXV do art. 7º (Direitos Sociais):

Art. 7º – São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais além de outros que visem a melhoria de sua condição social: (...)

XXV – Assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas.

A noção de trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares, expresso na Convenção 156 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), consubstancia um avanço quando explicita que as responsabilidades com a família não são exclusividade das mulheres. Essa Convenção ainda não foi assinada pelo Brasil, apesar dos sinais recentes nessa direção.

### **A Convenção 156 da OIT sobre responsabilidades familiares**

Desde a década de 1960, quando se inicia um processo de ingresso em massa de mulheres no mercado de trabalho em vários países, a conciliação do trabalho com a família tem sido alvo de preocupação da OIT. O primeiro documento a tratar especificamente do assunto foi a Recomen-

dação<sup>20</sup> 123 da OIT sobre trabalhadoras com responsabilidades familiares (1965). Este documento ressalta as dificuldades das mulheres trabalhadoras que possuem responsabilidades familiares, em especial com filhos, explicitando como era visto o trabalho feminino e as duplas atribuições da trabalhadora. Apesar de reconhecer que os problemas de conciliação das mulheres são também “problemas da família e da sociedade como um todo” (apud BRUSCHINI; RICOLDI, 2008 p.29), coloca maiores atenções sobre o trabalho feminino.

174

O tema das responsabilidades familiares é novamente tratado de maneira mais abrangente em 1981, por meio da Convenção 156 e da Recomendação 165 (que complementa a Convenção) sobre responsabilidades familiares. Ao contrário da Recomendação 123, trata de trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares, afinado com o princípio da igualdade de oportunidades e tratamento, estabelecido desde 1958 pela Convenção 111 (sobre a discriminação no emprego e na profissão).

No Brasil, não há ainda um marco normativo para orientar as políticas públicas no sentido de auxiliar os homens e mulheres trabalhadores a conciliar trabalho e responsabilidades familiares. Essa noção mais global para pensar políticas e ações para melhorar essa conciliação, realizada no âmbito privado das famílias, tem sido denominada articulação, trabalho e família (RICOLDI, 2010). Muitas políticas podem auxiliar nesse sentido, desde licenças parentais concedidas a homens e mulheres, serviços de facilidades familiares (lavanderias coletivas, creches) a medidas não-discriminatórias para trabalhadores que possuem responsabilidades familiares.

Infelizmente, o Brasil não assinou a Convenção 156, embora isso tenha sido anunciado no segundo semestre do ano passado e noticiado pela imprensa (DONOS DE casa..., 2010). A sua assinatura é de suma importância para a questão, tendo em vista o ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição Federal dá aos Tratados e Convenções internacionais ratificados pelo país status equivalente ao das Emendas Constitucionais (artigo 5º, inciso LXXVIII, §3º). Tal medida lançaria o debate e obrigaria o Estado brasileiro a considerar mais efetivamente a questão.

<sup>20</sup> Os documentos elaborados pela OIT podem ser Recomendações, Convenções ou Protocolos. A Recomendação é um documento que, ao contrário dos outros dois, não é aberto à assinatura dos países membros e nem deve ser ratificada, o que a coloca em um patamar inferior em relação à obrigatoriedade de sua implementação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do período 2002-2009 revela que as mulheres cresceram consideravelmente a sua participação no mercado de trabalho, devido a causas demográficas, culturais e educacionais. Esse crescimento, que vem ocorrendo desde a década de 1970, foi marcado por avanços e permanências. De um lado, as mulheres ingressaram em massa no ensino superior, constituindo parcela importante das boas ocupações e até mesmo dos cargos de comando, dos quais, até então, estavam alijadas; de outro, a maioria continua nas ocupações precárias (emprego doméstico, trabalho não-remunerado e para consumo próprio), seguem ganhando menos do que os homens e sendo as principais responsáveis pela família, pelos afazeres domésticos e pelo cuidado com as crianças. Apesar de um maior envolvimento masculino nas responsabilidades familiares e no cuidado com os filhos pequenos, o tempo de dedicação dos homens aos afazeres domésticos é sistematicamente mais reduzido que o das mulheres.

No que tange ao ingresso feminino nas boas ocupações e em cargos de comando, se elas ampliaram a sua participação nas Engenharias, tradicional reduto masculino, seguem sendo maioria nas ocupações tradicionalmente "femininas", ligadas à Saúde, Educação e Serviço Social.

Os programas sociais, em particular os de transferência de renda, são importantes, mas reforçam os papéis tradicionais femininos, e acabam por valorizar as "boas mães", provocando mais uma sobrecarga sobre elas.

A educação infantil, apesar de ter tido uma expansão no período, ainda é insuficiente, não atendendo nem a metade das crianças em idade de freqüenta-la. É possível supor que o lento avanço desta está relacionado à concepção, persistente na sociedade, de que o cuidado e a educação infantil dependem, em grande parte, de suas mães.

Assim, considerando os inúmeros desafios aqui enumerados, e tendo em vista que estes decorrem em grande parte das designações socialmente atribuídas a homens e mulheres, o que resulta em desigualdades no trabalho e na família, uma recomendação deste texto é a assinatura e ratificação da Convenção 156 pelo Estado brasileiro. Esse nos parece o primeiro passo na direção de um debate sobre políticas públicas para a articulação entre família e trabalho. A adoção dessa Convenção deve estimular as políticas já existentes e considerar as responsabilidades familiares na sua elaboração. Um exemplo disso é a extensão dos horários das creches para melhor atender pais trabalhadores. A adoção de escolas em tempo integral, já preconizado no Plano Nacional de Educação poderia ser outra medida

a ser considerada para auxiliar trabalhadores com filhos maiores do que 5 anos. A revisão da licença-paternidade, atualmente de 5 dias, também é mais um ponto a ser debatido.

Em suma, se houve grande avanço no período considerado, seja em relação à dimensão de redução da pobreza, seja em relação ao avanço das mulheres no mercado de trabalho e, até mesmo, em relação à participação dos pais nos afazeres domésticos e cuidados com as crianças, por outro lado, as desigualdades salariais entre um e outro sexo, em qualquer situação analisada, assim como a maior concentração das trabalhadoras nos chamados “guetos” ocupacionais femininos – na educação, saúde, serviço social e administração pública – confirmam inúmeras permanências, que ainda estão por ser reduzidas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRUSCHINI, Cristina; LOMBARDI, Maria Rosa. A bipolaridade do trabalho feminino no Brasil contemporâneo. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 110. pp.67-104, julho 2000.
- BRUSCHINI, Cristina. RICOLDI, Arlene Martinez. *Reverendo Estereótipos: o papel dos homens no trabalho doméstico*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2010 (Textos FCC, 31).
- BRUSCHINI, Cristina. RICOLDI, Arlene Martinez. *Articulação trabalho e família: famílias urbanas de baixa renda e políticas de apoio às trabalhadoras*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2008 (Textos FCC, 28).
- CAMARANO, Ana Amélia. *PNAD 2009 – Primeiras Análises : tendências demográficas*. Comunicados do Ipea n. 64. Disponível em [http://www.Ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/101013\\_comunicadoipea64.pdf](http://www.Ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/101013_comunicadoipea64.pdf), 2010. Acesso em 30 março 2011.
- DESIGUALDADE RACIAL SE agrava no Brasil, diz relatório da UFRJ. *O Estado de S. Paulo*, 20/4/2011, p.A22.
- Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Boletins PED – Mercado de Trabalho Metropolitano*. 2011, 2010, 2009, 2008, 2007, 2006. Disponível em <http://www.Dieese.org.br/ped/metropolitana.xml>. Acesso em 26 de abril de 2011.
- DONOS DE casa. *O Estado de S. Paulo*, 19/9/2010, pp.F4-F5.
- FARIA, Nalu. Economia feminista agenda de luta das mulheres no meio rural. In *Estatísticas rurais e economia feminista. Um olhar sobre o trabalho das mulheres*. BUTTO, Andrea (org), Brasília: MDA, 2009. pp.11-30.
- IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010 (Estudos & Pesquisas, 27).
- IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004 (Estudos & Pesquisas, 12).
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992*. Rio de Janeiro, 1992.

- LOMBARDI, Maria Rosa. A ocupação no setor agropecuário no período 1993-2006 e o trabalho das mulheres. In BUTTO, Andrea (org). *Estatísticas rurais e economia feminista. Um olhar sobre o trabalho das mulheres*. Brasília: MDA, 2009, pp.123-164.
- NERI, Marcelo. *Desigualdade de renda na Década* (texto principal). Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2011. Disponível em [www.fgv.br/cps/ncm](http://www.fgv.br/cps/ncm). Acesso em 30 março de 2011.
- NERI, Marcelo. *A nova classe média: o lado brilhante dos pobres* (texto principal). Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010. Disponível em [www.fgv.br/cps/ncm](http://www.fgv.br/cps/ncm). Acesso em 30 março de 2011.
- MELO, Hildete Pereira de; SABBATO, Alberto. Gênero e trabalho rural 1993-2006. In BUTTO, Andrea (org). *Estatísticas rurais e economia feminista. Um olhar sobre o trabalho das mulheres*. Brasília, MDA, 2009, pp.31-122.
- RICOLDI, Arlene Martinez. A noção de Articulação entre Família e Trabalho e políticas de apoio. *Boletim Mercado de Trabalho*. Brasília: Ipea, n. 42, fev. 2010, pp.37-43.
- ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata ?* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- ROSEMBERG, Fúlvia et alii. *Diagnóstico sobre a situação educacional de negros (pretos e pardos) no Estado de São Paulo*. São Paulo: FCC/Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, 1986. 2 v.
- ROSEMBERG, Fulvia. O branco no IBGE continua branco na ação afirmativa? *Estudos Avançados*, USP, v. 18, n. 50, 2004, pp.61-66.
- SORJ, Bila. FONTES, Adriana. Políticas Públicas e a articulação entre trabalho e família: comparações inter-regionais. In: FARIA, Nalu, MORENO, Renata (orgs.). *Cuidado, trabalho e autonomia das mulheres*. São Paulo: SOF, 2010, p. 57-74 (Coleção Cadernos Sempre Viva. Série Economia e Feminismo, 2).
- SUÁREZ, Mireya. LIBARDONI, Marlene. O impacto do Programa Bolsa-Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. In VAISTMAN, Jeni. PAES-SOUSA, Rômulo (orgs.). *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*. Brasília, MDS/SAGI, 2007, v. II, pp.119-159.





---

# TRABALHADORAS DOMÉSTICAS: ETERNA OCUPAÇÃO FEMININA. ATÉ QUANDO?

*Hildete Pereira de Melo e Alberto Di Sabbato*

179

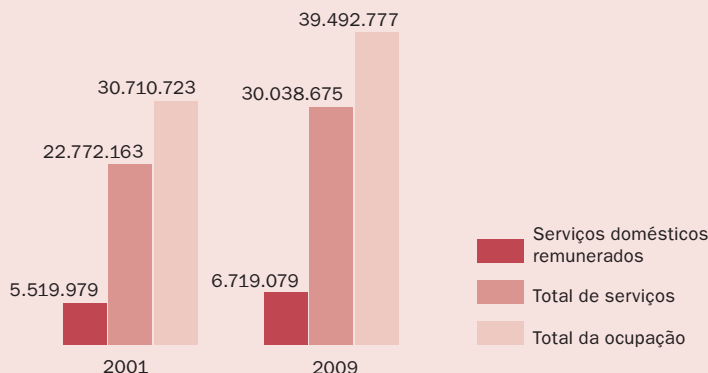
Os serviços domésticos, remunerados ou não, continuam sendo uma das formas de trabalho que mulheres, em sua maioria, vêm exercendo há vários séculos. Em diversos relatos históricos, desde a Antiguidade, criadas e criados, domésticas e domésticos, estão presentes em nossa sociedade. Essa atividade nunca desapareceu, nem mesmo após o advento da sociedade industrial. Em pleno século XXI, as trabalhadoras domésticas continuam presentes no mercado de trabalho local e nacional.

No Brasil, com suas imensas desigualdades sociais, o trabalho doméstico permanece há décadas como uma das principais ocupações das mulheres brasileiras. Possivelmente o que explica sua permanência, como um fenômeno nacional ou global, é o desequilíbrio na distribuição de renda pessoal e a labuta exigida pela reprodução da vida. Como a desigualdade de renda tem se acentuado na economia mundial, as disparidades engendradas entre famílias ricas e pobres possibilitam e incentivam esse tipo de trabalho, gerando uma demanda permanente por serviços domésticos na sociedade, especialmente por parte das famílias com crianças pequenas e nas quais as mães trabalhem fora de casa.

## AS DOMÉSTICAS NO BRASIL: UM BREVE PANORAMA

As mudanças significativas ocorridas no perfil do mercado de trabalho nos últimos anos não parecem ter afetado o emprego doméstico; este em 2001 ocupava 18% das mulheres e em 2009 17%, representando, em números absolutos, aproximadamente 5,5 e 6,7 milhões de mulheres, respectivamente. Considerando apenas as trabalhadoras ocupadas no setor de serviços, a taxa de participação atingia 24,2%, em 2001 e 22,4% em 2009 (PNAD/IBGE, 2001, 2009). Percebemos então, no intervalo de 8 anos, uma situação praticamente idêntica (Gráfico 1).

GRÁFICO 1 – MULHERES OCUPADAS DE 10 ANOS OU MAIS.  
BRASIL – 2001 E 2009



Fonte: IBGE/PNAD, 2001 e 2009. Elaboração própria.

Pensar nas trabalhadoras domésticas significa refletir sobre o papel do trabalho doméstico na reprodução humana (MELO; CASTILHO, 2009). Em quase todas as sociedades, as tarefas diárias de cozinhar, limpar, atender às crianças, velhos e doentes recaem sobre as mulheres. Segundo levantamento feito por Melo, Considera e Di Sabbato (2009, 2007), se este trabalho fosse contabilizado, sua contribuição seria de cerca de 10,3% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro para o ano de 2008. Estimou-se que as mulheres brasileiras trabalham, em média, 20 horas por semana nessas atividades. Contudo, apesar do avanço do movimento de mulheres, a percepção da sociedade sobre o trabalho doméstico não se alterou, e sua realização permanece como uma obrigação feminina.

Esse caráter especial do trabalho doméstico fica explícito pela existência de uma legislação específica para regulamentar suas funções. A legislação brasileira que regula as relações individuais e coletivas de trabalho – a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), através do Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943 – estabelece um modelo formal das relações assalariadas. Os trabalhadores domésticos são excluídos da CLT e regidos por uma legislação especial – Lei 5.859, de 11 de dezembro de 1972. Esta lei define apenas alguns direitos legais para as trabalhadoras e trabalhadores domésticos.

A Constituição de 1988 equiparou os trabalhadores rurais brasileiros aos trabalhadores urbanos e, às domésticas foram estendidos outros direitos, mas sem alcançar o conjunto dos direitos trabalhistas. O seguro-desemprego e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) são exemplos de direitos que não foram incorporados. Apenas em 2000 esses direitos foram estendidos, de forma facultativa e a critério da (o) empregada (o), para os trabalhadores domésticos, constituindo claro desrespeito à luta que as organizações de domésticas travavam desde a primeira regulamentação na década de 1970 (PORTO, 2010).

Em 2006, uma nova legislação surge, a Lei 11.324, alterando alguns artigos da Lei 5.859/72. Os trabalhadores domésticos adquiriram direito a férias de 30 dias, obtiveram a estabilidade para gestantes, direito aos feriados civis e religiosos, além da

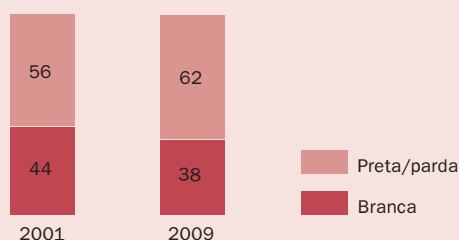
proibição de descontos de moradia, alimentação e produtos de higiene pessoal utilizados no local de trabalho.

#### QUEM SÃO ESTAS TRABALHADORAS?

A análise do quesito cor mostra que estas atividades têm um rosto feminino, negro ou pardo, acentuando-se entre os anos de 1995 e 2009. Em 1995 e 2001, pretas/pardas significavam 56% do total da ocupação e, em 2009, estas são 62% da categoria (Gráfico 2). Provavelmente a elevação da taxa de atividade feminina no mercado de trabalho tenha atraído mais mulheres pretas/pardas para esta ocupação, uma vez que exige menor qualificação profissional, e são atividades “naturalmente” reconhecidas como o lugar da mulher na sociedade.

181

GRÁFICO 2 – TRABALHADORAS DOMÉSTICAS DE 10 ANOS OU MAIS  
SEGUNDO COR. BRASIL – 2001 E 2009



Fonte: IBGE/PNAD, 2001 e 2009. Elaboração própria.

Este segmento ocupacional, além de ter um rosto feminino, negro ou pardo, incorpora um amplo leque de idades, de meninas a idosas. No que se refere à faixa etária ocorreram mudanças positivas, pois diminuíram as meninas – em 1995, 5,03% das trabalhadoras domésticas eram meninas de 10 a 14 anos. Em 2001, esta taxa caiu para 2,4% e, em 2009, apresentou uma queda ainda maior: 1,5% no total de 6,7 milhões de trabalhadoras. Mesmo assim, ainda há mais de cem mil meninas no trabalho doméstico remunerado no país.

Enquanto diminui a presença das meninas, aumenta a presença de mulheres de cinquenta anos ou mais. Esse envelhecimento das domésticas fica evidente considerando-se que em 1995 apenas 10,7% delas ocupavam este setor de trabalho. Em 2001 já representavam 12,9% e, em 2009, chegavam a 18,8% das trabalhadoras, quase 1,3 milhão de mulheres.

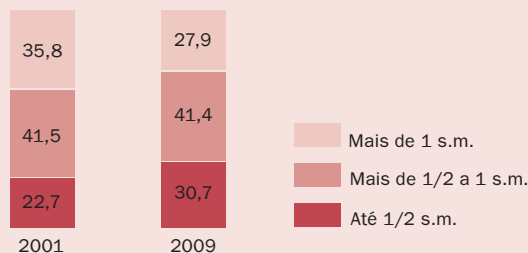
As domésticas, como os demais trabalhadores, estão maciçamente nas faixas de 30 a 49 anos. É interessante chamar atenção para o fato de esta ser uma característica dessa última década. Entre 2001 e 2009, houve um significativo aumento do contingente de trabalhadoras com idade entre 30 e 49 anos. Se em 1995 essas trabalhadoras representavam 38,5% das domésticas brasileiras, em 2009 já são mais da metade (53,4%). O serviço doméstico remunerado fica mais velho. Ou seja, a porta de entrada para o mercado

de trabalho urbano não é mais o serviço doméstico, tendo em vista a diminuição das moças e jovens no seu exercício.

O universo das trabalhadoras domésticas ainda concentra uma alta taxa de mulheres sem instrução. Olhando os dados de 1995, 2001 e 2009 nota-se uma melhoria, as taxas de analfabetismo eram de 15,5%, 12,4% e 8,6%, respectivamente. No entanto, essas taxas ainda permanecem vergonhosamente elevadas. Devido ao grande contingente de trabalhadoras nesta ocupação, em 2009, as analfabetas eram mais de 500 mil mulheres. Em 2001, com uma baixa taxa de escolaridade (até 4 anos de estudo) os dados registraram 37,2%. Em 2009, houve uma queda importante nessa taxa e as trabalhadoras com esta escolaridade representavam 29,3% da ocupação. Agregando as duas faixas, isto é, analfabetas e as de baixa instrução, temos 37,9% do universo das domésticas brasileiras. Este serviço permanece um bolsão de mulheres que não tiveram oportunidade de frequentar uma escola.

Eu sou pobre e pobre continuo. Essa constatação pode resumir a situação das trabalhadoras domésticas. Ao longo dos anos analisados (1995, 2001 e 2009), essas trabalhadoras sofreram uma significativa queda em seus rendimentos. Em 1995, 19,7% de trabalhadoras domésticas recebiam até 1/2 salário mínimo. Em 2001, esta taxa de participação elevou-se para 22,7%, e, em 2009, esta cresceu de forma alarmante para 30,7% das domésticas brasileiras. Agregando a faixa salarial até um salário mínimo, esta taxa abrangia, em 2009, 72% das domésticas do Brasil. Não há outra categoria ocupacional que tenha 2/3 dos seus trabalhadores auferindo até um salário mínimo no país. Em 1995, esta taxa foi de 65,4%, em 2001 foi de 63,9% e no ano de 2009, imediatamente depois da crise de 2008, os rendimentos das domésticas caíram espetacularmente (Gráfico 3). É preciso esclarecer que a valorização real do salário mínimo entre os anos 2004/2009, talvez explique esta elevação do percentual de domésticas que auferem em 2009, este patamar de rendimentos.

GRÁFICO 3 – TRABALHADORAS DOMÉSTICAS DE 10 ANOS OU MAIS SEGUNDO RENDIMENTO NO TRABALHO PRINCIPAL (EM SALÁRIOS MÍNIMOS). BRASIL – 2001 E 2009



Fonte: IBGE/PNAD, 2001 e 2009. Elaboração própria.

A invisibilidade que cerca o trabalho doméstico permanece como uma nuvem sombria sobre a condição feminina. A própria sociedade ignora as normas que regulam as relações de trabalho doméstico. Exemplo desse fato é que apenas 4,5% das mulheres brasileiras ocupadas no trabalho doméstico têm carteira de trabalho assinada. Nos assusta saber que a taxa permaneceu igual tanto em 2001, como em 2009.

Olhando apenas para as trabalhadoras domésticas, observa-se que, em 1995, havia 17,96% de trabalhadoras domésticas com carteira; esta taxa passou para 25% , em 2001, e foi para 26,3%, em 2009.

Convenhamos que nada mudou nestes anos, apesar da tímida política ensaiada pelo governo brasileiro de abatimento no imposto de renda da contribuição previdenciária paga pelas patroas, no ano de 2009. Certamente a situação de ignorar a legislação só pode ser explicada pela condição feminina e pela identificação destas atividades com o lugar da mulher na sociedade. O serviço doméstico remunerado teve uma variação positiva de 1998 a 2009 passando de 4,7 milhões de trabalhadoras para 5,5 milhões em 2001 e para 6,7 milhões em 2009. Cerca de 93% de seus ocupantes são mulheres.

O emprego doméstico continua sendo uma atividade exercida em apenas uma residência: em 2009, 70,7% das domésticas declararam que trabalham em apenas um domicílio. O velho padrão ainda vigora. No entanto, há uma mudança em curso relativa a esta situação da empregada doméstica exclusiva de uma única família. De fato, tanto em 1998 como em 2001 as empregadas domésticas nessa situação de exclusividade representavam 81,6%. Em 2009, cresceu o número de domésticas que prestam serviços em várias casas, embora essa situação represente apenas 30% do total das empregadas domésticas brasileiras. Assim, contrariando o senso comum de que a tendência do desenvolvimento capitalista ensejaria que uma pessoa fosse, uma ou duas vezes por semana, prestar estes serviços nas casas brasileiras. Segundo os dados, isto não corresponde à realidade nacional. O ranço patriarcal ainda continua presente no exercício destas tarefas no mundo do trabalho do país.

183

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), vários anos.
- MELO, Hildete Pereira de & CASTILHO, Marta. Trabalho reprodutivo quem faz e quanto custa. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, UFRJ, n. 13, 1 / 2009.
- MELO, Hildete Pereira de, CONSIDERA, Cláudio; DI SABBATO, Alberto. Os afazeres contam!. *Economia e Sociedade*. Campinas, Unicamp, dezembro de 2007 e nova versão em 2009 (mimeo).
- MELO, Hildete Pereira de; CONSIDERA, Cláudio. De criadas a trabalhadoras. *Revista de Estudos Feministas*, IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, março de 1999.
- PORTO, Comba Marques. Os afazeres domésticos, trabalho doméstico remunerado e a proteção do estado democrático de direito. *Revista do Observatório BRASIL da Igualdade de Gênero*. Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, dezembro de 2010.





# O PROGRESSO DAS MULHERES RURAIS



Foto: Nair Benedicto - N. Imagens



---

Rosângela Cintrão  
Emma Siliprandi

Na publicação anterior *O Progresso das Mulheres no Brasil 1992–2002*, Heredia e Cintrão (2006) analisaram os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) relativos a este período. Apresentaram também a evolução das organizações de mulheres rurais mostrando como as reivindicações levantadas por esses movimentos desde os anos 1980 vieram a ser parcialmente acolhidas pelo Estado, sinalizando algumas conquistas das mulheres rurais em termos de políticas públicas.

O propósito deste artigo é fazer um balanço do período seguinte (entre 2003 e 2009), combinando três pontos de vista: a análise das mudanças captadas pela PNAD em termos das condições de vida das mulheres rurais (acesso ao trabalho, aos meios de produção, à renda, à infraestrutura, etc.); a consolidação das políticas que haviam se iniciado no período anterior e os desdobramentos que provocaram nas estruturas públicas de atendimento às mulheres rurais; e o aparecimento de novas questões apontadas pelos diferentes movimentos de mulheres rurais existentes no Brasil.

*Rosângela Pezza Cintrão* – mestre em Desenvolvimento e Agricultura pelo Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

*Emma Cademartori Siliprandi* – doutora em Desenvolvimento Sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (UnB) e pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação (Nepa), da Unicamp.

É importante considerar que as reivindicações crescentes dos movimentos de mulheres nos últimos anos, associada à existência de um governo permeável a estas reivindicações, levaram à criação de programas e ações governamentais voltados para a promoção de uma maior equidade de gênero.

Em 2003, no início do governo Lula, foi criada a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, com status de Ministério, responsável pela realização de duas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (em 2004 e 2007). Destas conferências resultaram os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres I e II. Em ambos eventos houve significativa participação das mulheres rurais, que exigiram políticas que as beneficiassem como trabalhadoras e como moradoras do meio rural, enfocando problemas tais como o acesso à documentação civil, à terra, ao crédito, à assistência técnica e à organização produtiva. As mulheres trouxeram ainda para as conferências suas preocupações com relação às questões ambientais, com a falta de infraestrutura no meio rural e com o enfrentamento da violência contra a mulher. Seu aparecimento público nesses eventos se deu na forma de múltiplas identidades e organizações. Sindicatos, federações, associações, cooperativas, e diferentes grupos de base e movimentos sociais trouxeram as reivindicações de acampadas, assentadas da reforma agrária, agricultoras familiares, quilombolas, pescadoras artesanais, extrativistas, indígenas, ribeirinhas, quebradeiras de coco babaçu, ou simplesmente “mulheres do campo e da floresta”.

Desde 2001 existia no Ministério do Desenvolvimento Agrário o Programa de Ações Afirmativas para Promoção da Igualdade e Oportunidade de Tratamento entre Homens e Mulheres, porém, até 2003, os resultados concretos eram exíguos. No período de 2003 a 2009, as ações governamentais foram coordenadas pelo Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia do mesmo Ministério (Ppigre), que centrou sua atuação na revisão da legislação e dos mecanismos regulatórios dos programas existentes, com vistas a um melhor atendimento das demandas das mulheres. O Ppigre coordenou ainda a elaboração e a implementação de uma série de novos programas voltados para o apoio às atividades produtivas realizadas pelas trabalhadoras rurais. Na prática, o Ppigre funcionou como uma assessoria de gênero àquele Ministério, buscando facilitar o acesso das mulheres rurais ao conjunto de políticas existentes e promovendo um diálogo permanente com os movimentos de mulheres. Em 2010, o Ppigre passou por uma reformulação, sendo denominada Assessoria

Especial de Gênero, Raça e Etnia (Aegre), ligada ao Gabinete do Ministro. Posteriormente, no final de 2010, foi transformada em uma Diretoria de Políticas para Mulheres e Quilombolas.

Este artigo está estruturado em dois grandes blocos: no primeiro, apresentamos dados sobre o acesso das mulheres rurais aos meios materiais necessários ao seu pleno desenvolvimento (garantia dos seus direitos econômicos); no segundo, questões que envolvem o exercício dos seus direitos mais amplos, em termos de direitos sociais, políticos e de cidadania.

189

## **ACESSO A RECURSOS E CONDIÇÕES DE AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES RURAIS**

### **Acesso ao trabalho e à renda: a persistência da invisibilidade do trabalho da mulher**

A conquista de uma maior independência econômica para as mulheres rurais, assim como já alcançado em grande parte pelas mulheres urbanas, é uma das questões importantes que vem sendo colocada pelas organizações de mulheres e pela economia feminista. São muitas as dificuldades encontradas pelas mulheres rurais para participarem da decisão sobre os usos dos recursos ou sobre as prioridades de investimento das famílias, mesmo que contribuam com o seu trabalho para a geração desses resultados financeiros. O seu acesso direto ao dinheiro frequentemente é dificultado pelo fato do seu trabalho ser considerado “uma ajuda” e daquelas atividades que estão sob sua responsabilidade direta gerarem poucos recursos. Os dados indicam que, apesar de alguns avanços, a pobreza e a invisibilidade continuam marcando a inserção econômica das cerca de 15 milhões de mulheres que vivem no campo brasileiro.

Sabbato et alii (2009) observam que desde a década de 1980 a economia feminista critica as classificações utilizadas pelos censos, que “escondem” as atividades domésticas. Este fato é ainda mais grave no caso das mulheres rurais, cujos “afazeres domésticos” incluem atividades produtivas nos arredores da casa, como hortas, pomares e cuidados com animais domésticos, além de obtenção de água e lenha. Os autores citam que seminário realizado em 1984 recomendava que os organismos de coleta de informações classificassem as atividades domésticas distinguindo serviços caseiros (trabalho reprodutivo, como preparo de alimentos, limpeza em geral, cuidado com os filhos), atividades que contribuem para o sustento da família (cuidados com

horta e animais, obtenção de água e combustível para a casa) e atividades destinadas ao mercado (processamento de alimentos para venda, vendas de produtos do quintal), mas que até hoje permanecem as dificuldades com os dados das pesquisas oficiais.

A comparação dos dados de 2003 e 2009 (Tabela 1) aponta que o percentual de mulheres ocupadas em atividades agrícolas que obtém alguma renda do seu trabalho continua muito baixo. A queda de seis pontos percentuais nas mulheres “não remuneradas” segue e aprofunda a tendência do período anterior, dado que em 1992 este percentual era de 39,2% (HEREDIA; CINTRÃO, 2006).

TABELA 1 – POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO NO TRABALHO PRINCIPAL DE PESSOAS COM 10 ANOS OU MAIS, OCUPADAS EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS NA SEMANA DE REFERÊNCIA, SEGUNDO O SEXO

Posição na ocupação	Total		Homem		Mulher	
	2003	2009	2003	2009	2003	2009
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Empregados	28%	30%	36%	39%	9%	11%
Conta própria	26%	26%	34%	32%	10%	11%
Não remunerados	23%	17%	17%	11%	37%	31%
Trabalhadores na produção para o próprio consumo	20%	24%	9%	14%	43%	47%
Empregadores	3%	3%	4%	4%	1%	1%

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

A categoria “trabalhadoras na produção para o próprio consumo” foi a de maior crescimento, com um aumento de 4 pontos percentuais entre 2003 e 2009. Embora esta alteração possa indicar alguma melhoria na apropriação, pelas mulheres, dos frutos do seu trabalho, estas categorias são insuficientes para mensurar o impacto concreto para as mulheres, dado que tanto “não remuneradas” quanto “trabalhadoras na produção para o próprio consumo” implicam em não remuneração monetária. Se somarmos estas duas categorias a diminuição do trabalho sem remuneração monetária no período é de apenas dois pontos percentuais, baixando de 80% para 78%.

Esta tabela pode ser complementada com dados de evolução do número de mulheres rurais por faixas de valores de rendimento (Tabela 2) que apontam mudanças positivas, com uma diminuição de 10 pontos percentuais nas mulheres rurais sem rendimentos, que se reflete em aumento daquelas com rendimento até dois salários mínimos, indicando uma

tendência de melhoria na renda das mulheres no período. Note-se que estes rendimentos continuam muito baixos, como pode-se notar pelo ínfimo percentual, de 3,5%, de mulheres rurais com rendimentos acima de dois salários mínimos, índice inalterado no período, com diferenciações fortes entre as regiões do país. A desigualdade com os homens rurais continua bastante marcante, embora tenha diminuído. A evolução dos rendimentos das mulheres foi mais positiva do que a dos homens, que tiveram uma piora no período.

TABELA 2 – PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE E VALOR DO RENDIMENTO MÉDIO MENSAL, POR SEXO, SITUAÇÃO E CLASSES DE RENDIMENTO

191

Classes de rendimento	Brasil		Brasil				Nordeste		Sul	
	Total Geral		Homem rural		Mulher rural		Mulher rural		Mulher rural	
	2003	2009	2003	2009	2003	2009	2003	2009	2003	2009
Total (=100%)	144.586	162.807	11.536	13.259	10.458	12.082	5.440	5.731	1.866	1.927
Sem rendimento	35,7%	31,1%	29,3%	29,9%	52,0%	42,7%	48,9%	39,7%	51,9%	43,8%
Até ½ salário mínimo SM	7,8%	8,0%	12,9%	11,3%	17,6%	20,9%	24,3%	29,2%	9,6%	–
Mais de ½ a 1 SM	15,3%	17,1%	23,3%	24,9%	17,9%	20,8%	18,2%	20,4%	17,9%	22,7%
Mais de 1 a 2 SM	17,1%	21,9%	19,3%	21,0%	8,7%	11,6%	6,9%	8,5%	13,5%	17,3%
Mais de 2 SM	23,2%	20,4%	14,3%	11,9%	3,5%	3,5%	1,4%	1,6%	6,8%	6,7%
Sem declaração	0,9%	1,5%	1,0%	1,1%	0,3%	0,4%	0,3%	0,4%	0,3%	0,2%

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

### O impacto da infraestrutura na qualidade de vida das mulheres rurais

As precárias condições de infraestrutura da zona rural trazem impactos importantes no rendimento do trabalho e nas jornadas das mulheres rurais. No artigo anterior (HEREDIA; CINTRÃO, 2006) já havia sido apontado que as desigualdades entre os meios urbano e rural e entre as regiões do país se sobrepõem às desigualdades de gênero entre homens e mulheres rurais. Entre 2003 e 2009 manteve-se a tendência do período anterior de melhorias no acesso dos domicílios rurais à infraestrutura básica, mas ao mesmo tempo a permanência de grandes desigualdades e de grandes carências, em especial nas regiões Norte e Nordeste (Tabela 3).

TABELA 3 – PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS SEM ACESSO A INFRAESTRUTURA BÁSICA, POR TIPO DE ESTRUTURA, ÁREA URBANA E RURAL

Domicílios particulares	Brasil				Sul		Nordeste	
	Urbana		Rural		Rural		Rural	
	2003	2009	2003	2009	2003	2009	2003	2009
Sem canalização interna de água	5,5%	2,6%	42,2%	31,2%	7,2%	4,7%	71,4%	49,6%
Sem iluminação elétrica	0,5%	0,1%	18,1%	6,4%	6,0%	1,4%	27,4%	8,5%
Sem esgotamento sanitário	2,3%	1,0%	27,8%	17,7%	4,3%	3,2%	47,5%	30,2%
Sem coleta de lixo (direta ou indireta)	3,5%	1,5%	79,5%	67,3%	71,8%	51,0%	88,3%	80,2%
Sem telefone	31,4%	10,6%	78,2%	45,2%	53,5%	19,4%	92,4%	59,9%

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Apesar de melhoras parciais, em 2009 ainda são significativos os percentuais de domicílios rurais sem esgotamento sanitário (17,7%, quase um quinto) e sem coleta de lixo (67,3%, mais de dois terços dos domicílios rurais).

Embora tenha havido alguma melhoria entre 2003 e 2009, quase um terço dos domicílios rurais permanecem sem canalização interna de água. Neste caso, as disparidades regionais são muito maiores do que entre os meios urbano e rural. Na região Sul do país os índices urbanos e rurais aproximam-se, com a quase totalidade dos domicílios tendo canalização interna de água. Na região Nordeste, metade dos domicílios rurais ainda não tem canalização interna (49,6% – 1,96 milhões de domicílios), o que dificulta sobremaneira todos os trabalhos domésticos de limpeza, lavagem de roupa, elaboração da comida, que recaem sobre as mulheres.

A falta de canalização interna é agravada nas regiões semiáridas nordestinas pela dificuldade de acesso à água, que penaliza especialmente as mulheres, responsáveis por buscá-la<sup>1</sup>:

Nos períodos de estiagem, são frequentes as longas caminhadas que fazem, sobretudo as mulheres e crianças sertanejas, em busca de água para suprir as necessidades diárias do consumo doméstico; no mais das vezes, água imprópria e contaminada, não recomendada para o consumo humano (LOPES, 2005).

Na região semiárida, é interessante destacar o “Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC)”, que teve início em 2000 e tomou impulso em

<sup>1</sup> Pelos dados de abastecimento de água da PNAD não é possível identificar os domicílios rurais que sofrem com falta de água para consumo humano, pois distinguem apenas domicílios com “rede geral” e “outra forma”.

2003, com apoio financeiro do Governo Federal<sup>2</sup>. O P1MC promove a construção de cisternas para coleta de água da chuva para consumo humano. O programa foi proposto e é executado por organizações da sociedade civil que se congregam na Articulação no Semiárido (ASA). Até outubro de 2009 o P1MC havia construído 281.574 cisternas (atendendo o mesmo número de famílias), em mais de mil municípios (ASSIS, 2011). Segundo Bonnal e Kato (2009), entre 2000 e 2008 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome contribuiu para a construção de 197 mil cisternas, beneficiando aproximadamente 1 milhão de pessoas.

Em termos de infraestrutura, o acesso à iluminação elétrica foi o que mais avançou no período: em 2003, 18,1% (quase um quinto) dos domicílios rurais do Brasil ainda não tinham acesso a eletricidade, mas este índice baixou para 6,4% em 2009, ou seja 93,4% dos domicílios passaram a ter acesso a este serviço básico. No Nordeste, ainda permanecem 8,5% dos domicílios rurais sem acesso à energia. Em nível nacional, 2,39 milhões de domicílios rurais passaram a ter energia. Estes avanços devem-se em parte ao “Programa Luz para Todos”, criado pelo governo Lula em 2002, objetivando a universalização do acesso à energia elétrica em comunidades e famílias rurais. Segundo Bonnal e Kato (2009), até agosto de 2008 o programa havia atingido 1,9 milhão de famílias (8,4 milhões de pessoas).

A existência de energia elétrica possibilita o acesso a bens de consumo que facilitam as tarefas domésticas das mulheres rurais, em especial geladeira e máquina de lavar roupa. Permanece relativamente alto o percentual de domicílios sem acesso a esses eletrodomésticos. (Tabela 4)

O percentual de domicílios rurais sem geladeira baixou de 39 para 22 na média nacional. No Nordeste, baixou de 59 para 32 por cento, ainda permanecendo quase um terço dos domicílios sem acesso a este bem fundamental.

A máquina de lavar roupa é ainda mais rara: subiu apenas de 10% para 16% o percentual de domicílios rurais com acesso a este bem, sendo que no Nordeste, em 2009, apenas 3% dos domicílios tinham máquina de lavar.

O fogão (juntamente com o rádio) é o bem mais generalizado e no Nordeste rural baixaram de 13% para 8% os domicílios que não tinham nenhum tipo de fogão. Mesmo assim, na zona rural este índice deve ser

<sup>2</sup> Este programa conta com recursos do Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além do apoio de instituições de caráter público ou privado, como a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban). Além da construção de cisternas, o P1MC propõe a capacitação das famílias envolvidas e estimula a mobilização social em relação ao tema da “convivência com a seca” (LO-PES, 2011).

TABELA 4 – BENS DURÁVEIS EXISTENTES NOS DOMICÍLIOS

Bens	Brasil						Sul		Nordeste	
	Total		Urbana		Rural		Rural		Rural	
	2003	2009	2003	2009	2003	2009	2003	2009	2003	2009
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Rádio	88%	88%	89%	89%	83%	82%	95%	95%	76%	77%
Televisão	90%	96%	94%	98%	68%	85%	84%	93%	56%	81%
Fogão	98%	98%	98%	99%	93%	95%	98%	98%	87%	92%
Geladeira	87%	93%	92%	96%	61%	78%	88%	96%	41%	68%
Máquina de lavar roupa	34%	44%	38%	49%	10%	16%	25%	41%	1%	3%
Filtro de água	53%	51%	54%	53%	42%	43%	12%	15%	42%	45%

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

relativizado, pois o acesso ao gás costuma ser difícil e a importância do fogão a lenha permanece. As mulheres, em geral, são as responsáveis pela lenha.

O trecho a seguir, resultado de um levantamento sobre o trabalho das mulheres no Nordeste (SILVA et alii., 2006 p.67), ilustra o peso da falta de acesso à infraestrutura e eletrodomésticos para as mulheres:

Num dia de verão [época seca], acordo às três da manhã, vou buscar água salgada, ida e volta leva uma hora. Carrego lenha durante a seca, para ter no inverno e onde acho lenha, derrubo a machado.(...) Sábado, no verão, boto água e lavo roupa. É um dos dias de mais tarefa (...) Domingo é dia de faxina. (Antônia – Alagoas)

Nos casos analisados neste levantamento, as jornadas de trabalho das mulheres eram bastante extensas, se iniciando às 3h da manhã e terminando na hora de dormir, às 8 da noite. A busca de água e de lenha se somam às demais atividades rotineiras em uma propriedade rural.

Para além das diferenças regionais, há ainda diferenças que poderiam ser chamadas de “étnico-raciais”, indicadas pela bibliografia específica, que aponta uma situação bastante mais grave no caso das mulheres quilombolas e indígenas<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Ver por exemplo Arruti (2010), Nobre (2006).



### Acesso à terra, ao território e aos recursos naturais

O acesso à terra e ao território consta como reivindicação fundamental da maioria dos movimentos de mulheres rurais, evidenciando a sua importância enquanto recurso básico para a produção e reprodução destas famílias. Esta é uma reivindicação que unifica homens e mulheres, compondo a pauta mais geral de luta dos movimentos sociais rurais. Embora muitas vezes invisíveis, as mulheres participam tanto das lutas pela terra quanto em lutas pelo direito à manutenção do seu modo de vida e de acesso aos recursos naturais, que dependem do acesso ao território.

Os dados do último Censo Agropecuário, de 2006, realizado pelo IBGE, indicam que a concentração fundiária continua sendo uma realidade no meio rural brasileiro, pouco tendo se avançado para sua superação. O índice de Gini, utilizado para medir a concentração de terras, manteve-se praticamente o mesmo entre 1995 e 2006, passando de 0,857 para 0,856<sup>4</sup>.

Do ponto de vista dos assentamentos de Reforma Agrária, alguns avanços gerais e outros específicos para as mulheres ocorreram no período 2003-2009. Atendendo a compromissos de campanha com os movimentos sociais rurais, foi lançado em 2003 o II Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Mesmo modestas, as metas de assentamento de 400 mil famílias propostas no II PNRA<sup>5</sup> não foram integralmente cumpridas, mas houve inegavelmente um aumento no número total de famílias assentadas, dando sequência ao processo iniciado no período anterior (LEITE; ÁVILA, 2007).

O II PNRA incorporou as reivindicações do movimento de mulheres, ampliando os direitos das mulheres à terra e incorporando a perspectiva de gênero<sup>6</sup>. Apesar de sua participação ativa nas lutas pela Reforma Agrária, o nome das mulheres não aparecia formalmente nos cadastros e nos documentos do Incra e elas eram preteridas em relação aos homens na seleção dos beneficiários a serem assentados. Desde a primeira edição da Marcha

<sup>4</sup> Em 2006, as propriedades com menos de dez hectares representavam mais de 47% do total de estabelecimentos, mas ocupam apenas 2,36% da área total dos estabelecimentos agropecuários, ou seja, 7,8 milhões de hectares. Na outra ponta do espectro fundiário, os estabelecimentos com áreas acima de mil hectares somam apenas 0,91% do número total de estabelecimentos, mas detêm mais de 44% da área total, concentrando 146,6 milhões de hectares. (HOFFMANN; NEY, 2010; BRASIL, 2010).

<sup>5</sup> A demanda contida no anteprojeto do plano era de um milhão de famílias.

<sup>6</sup> O II PNRA foi anunciado em novembro de 2003, com as seguintes metas: i) 400 mil novas famílias assentadas até 2006, ii) 500 mil famílias com posses regularizadas até o final de 2006; iii) 130 mil famílias com acesso à terra por meio do Crédito Fundiário; iv) a recuperação da capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos assentamentos existentes, a universalização do direito à educação, à cultura e à seguridade social; v) o reconhecimento, demarcação e titulação de áreas de comunidades quilombolas; vi) a garantia de reassentamento dos ocupantes não-índios de áreas indígenas; vii) a promoção da igualdade de gênero na reforma agrária, com o apoio a projetos produtivos protagonizados por mulheres; viii) a garantia de assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas. (BRASIL, 2004)

das Margaridas, em 2000, o direito à terra era a segunda reivindicação na pauta, depois do direito à documentação básica. Ter seu nome na documentação da terra é especialmente importante para as mulheres nos casos de separações, abandono ou morte dos maridos ou companheiros, por ser comum, no meio rural, a prática dos homens (titulares das terras) permanecerem na terra após a separação, com a saída da mulher e dos filhos. A titularidade conjunta evita a venda da terra ou sua inclusão como garantia de empréstimos pelo homens, sem o conhecimento de suas esposas ou companheiras. O movimento de mulheres considera que a propriedade da terra pesa na capacidade das mulheres influenciarem as decisões econômicas da família. A titulação conjunta dos lotes, ou a chefia dos mesmos, auxilia ainda na comprovação da situação de “trabalhadoras rurais” das mulheres assentadas, facilitando seu acesso aos benefícios da Previdência Social (DEERE, 2004; BRUMER; ANJOS, 2010).

A titularidade conjunta já estava prevista na Constituição Federal de 1988, mas sua implementação ocorria precariamente. Ainda em 2003, o Incra publicou portaria e instrução normativa tornando obrigatória a inclusão do nome da mulher na titulação da terra, estabelecendo mecanismos para inclusão do nome da mulher no caso de terras já tituladas em nome do homem e indicando preferência para a mulher em caso de separação. Uma série de alterações administrativas foi feita nos contratos de concessão de uso, nos procedimentos e instrumentos de cadastro, que incluíam apenas o nome do “chefe da família”. Passou a ser obrigatória a inclusão dos nomes da mulher e do homem, independentemente de estado civil, em todos os processos e implantação de projetos ou regularização fundiária. Foram ainda alterados os critérios do sistema de classificação das famílias beneficiárias da reforma agrária, que passou a dar preferência às famílias chefiadas por mulheres, independente da condição civil (BRASIL, 2007; BUTTO; HORA, 2010).

Os resultados destas medidas se refletiram num aumento de 24,1% para 55,8% no percentual de mulheres titulares de lotes da reforma agrária, entre 2003 e 2007<sup>7</sup>. Esta foi uma conquista importante, mas alguns desafios no monitoramento da execução dessas normas e procedimentos ainda estão colocados, especialmente a necessidade de apoio jurídico para rever titulações antigas.

<sup>7</sup> O total de mulheres chefes de família detentoras de título (em relação ao total de beneficiários/as) passou de 13,6% para 23% no mesmo período. Dados do sítio eletrônico do MDA: [http://www.mda.gov.br/portal/Aegre/programas/It\\_Organizacao\\_Produtiva\\_d](http://www.mda.gov.br/portal/Aegre/programas/It_Organizacao_Produtiva_d) Consulta em abril/2011. Butto e Hora (2010: 30) apresentam uma tabela da evolução ano a ano, entre 2003 e 2007.

Embora a conquista da terra constitua uma melhoria significativa nas condições de vida das mulheres, criando maior estabilidade e possibilidade de acesso a direitos, alguns estudos vêm revelando que os impactos da participação na luta pela terra na vida das mulheres assentadas não necessariamente levam a um rompimento com as formas de dominação existentes anteriormente no interior da família. Embora o processo de luta pela terra envolva uma agenda muito mais extensa de questões, não estritamente ligadas à terra, incluindo a discussão sobre o lugar da mulher e seus direitos específicos (titulação, crédito, saúde, educação), e mesmo que as formas de dominação na família sejam "suspensas" nos momentos de luta, elas tendem a se refazer na volta ao cotidiano, após a concretização do assentamento. Há dificuldade de manter os laços de solidariedade que se constituem nos períodos de mobilização da luta pela terra. O rompimento da subordinação de gênero depende de um trabalho cotidiano de ressocialização que nem sempre tem continuidade na vida do assentamento (BUTTO; HORA, 2010; DEERE, 2004; BRUMER; ANJOS, 2010). Melo et alii (2010) observam, analisando o caso de assentamentos no Pontal do Paranapanema, que o poder de decisão das mulheres é bem menor do que sua participação na produção. Apesar do discurso de que "ambos decidem tudo", "ambos trabalham", é frequente a palavra final ser apenas do homem. No entanto, o uso do termo "ambos" já indica alguma mudança no comportamento tradicional masculino, admitindo uma parceria.

Para além dos Projetos de Assentamento e de Reforma Agrária no sentido clássico, verificou-se no período 2003-2009 um avanço no reconhecimento, pelo Estado, da diversidade de situações fundiárias de populações nativas e comunidades tradicionais (LEITE; ÁVILA, 2007). O reconhecimento jurídico-formal de suas formas tradicionais de ocupação e uso dos recursos naturais vinha sendo reivindicado desde a década de 1980 por movimentos sociais rurais com "novas identidades coletivas", envolvendo raízes locais, consciência ambiental, critérios de gênero. No período em questão, quebradeiras de coco babaçu, quilombolas, castanheiros/as, ribeirinhos/as, comunidades de fundos de pasto, faxinais, colocaram-se na cena política, consolidaram seus movimentos e articularam estratégias de defesa de seus territórios, juntando-se sob a denominação de "povos da floresta". Apesar das diferenças e disparidades entre estas populações, estes movimentos se aproximam nas reivindicações pelo reconhecimento do seu "saber tradicional" e pela manutenção do seu modo de vida e de acesso à terra e aos recursos naturais, na luta pelo reconhecimento jurídico-formal das práticas

de uso comum (ALMEIDA, 2008)<sup>8</sup>. As mulheres vêm participando ativamente das lutas pela resistência na terra<sup>9</sup> e inovando ao lutar pelo livre acesso aos recursos naturais (e em sua defesa), independentemente da propriedade da terra, como no caso da luta das quebradeiras de coco pelo “babaçu livre” e contra as derrubadas das palmeiras (FALCO, 2006).

Atendendo a estas reivindicações, o Governo Federal avançou no estabelecimento de modalidades diferentes de projetos de assentamento, fugindo à ótica de um único modelo. Multiplicaram-se os chamados “projetos ambientais”, em especial na Região Norte do país: Flonas – Florestas Nacionais, Projetos Agroextrativistas, de Assentamento Florestal, de Desenvolvimento Sustentável, Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável. Estes projetos alternativos envolveram, entre 2003 e 2009, um total de 529.481 famílias inscritas numa área de pouco mais de 42 milhões de hectares (INCRA, 2010).

O período 2003-2009 representa também um marco na efetivação dos direitos à terra pelas comunidades quilombolas. Em 2003, quinze anos após seu primeiro reconhecimento na Constituição Federal de 1988, um decreto atribuiu ao MDA/Incra a implementação das ações de regularização fundiária dos territórios quilombolas, definindo os procedimentos e garantindo os instrumentos legais para esse fim. Somente então a política de regularização fundiária dos territórios quilombolas ganhou normatização própria, diferenciando-se da política tradicional de Reforma Agrária. Este reconhecimento teve repercussão não apenas na inserção desta população na pauta da problemática agrária, mas na ampliação do espaço institucional, político e orçamentário: os quilombos deixaram de ser um tema exclusivo da política cultural (anteriormente sob responsabilidade da Fundação Palmares) para serem reconhecidos como passíveis de atendimento pelo conjunto das políticas redistributivas. As comunidades quilombolas e seu movimento social organizado a nível nacional ganharam visibilidade, abrindo caminho para o acesso destas populações a políticas universais e

<sup>8</sup> Projeto coordenado por este autor vem registrando a diversidade destas populações e movimentos, incluindo a participação das mulheres. Ver: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia. Série: Movimentos sociais, identidade coletiva e conflitos. Disponível em <http://www.novacartografiasocial.com>.

<sup>9</sup> Figueiredo (2007) observa que nos conflitos pela terra e pelo babaçu se criam estratégias de resistência em que cada pessoa da família (homens, mulheres e até crianças) tem uma função a cumprir na defesa do grupo. Atividades de formação com mulheres indígenas e quilombolas descritas por Nobre et alii (2006) trazem à tona discussões acaloradas sobre a questão agrária, explicitando o envolvimento das indígenas e quilombolas na luta pela terra, com relatos de enfrentamentos diretos de jagunços e fazendeiros pelas mulheres, em atos cotidianos de desafio e resistência para garantir o direito de viver em suas terras ancestrais, passando por cercas para retirar coco de babaçu, lenha ou para retirar da mata ervas e raízes para praticar sua medicina. Citam a participação ativa da Omir (Organização de Mulheres Indígenas de Roraima) na luta pela homologação da Reserva Raposa Serra do Sol, tanto nos enfrentamentos concretos aos fazendeiros quanto na busca de apoios mais amplos.

voltadas para a pobreza, sem deixar de lado a proposição de políticas diferenciadas que reconheçam suas especificidades culturais (ARRUTI, 2010). Avançou-se na identificação destas populações, embora ainda haja controvérsias sobre seu número, estimado pelo movimento quilombola em 3.900 comunidades, abrangendo 325 mil famílias<sup>10</sup>.

Há indicações de avanços em curso para estas populações, com reflexo na criação de condições para a superação da pobreza e melhorias nas condições de vida das mulheres quilombolas. No aspecto institucional, além dos mecanismos de regularização fundiária, pode-se considerar um avanço a criação de setores, dentro do governo, voltados para esta população, como a Seppir – Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial e de programas específicos, como o Brasil Quilombola, criado em 2004 e a Agenda Social Quilombola (2008-2011), que buscam reunir um conjunto de ações dispersas por diversos Ministérios e Secretarias (ARRUTI, 2010).

No que se refere às questões específicas de gênero, o Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia vem acompanhando as políticas voltadas para este segmento e considera que as mulheres quilombolas carecem de reconhecimento, valorização e visibilidade. Entre 2004 e 2006 executaram-se ações de apoio a organizações de mulheres quilombolas de 21 comunidades de 14 estados, voltadas principalmente para o fortalecimento de suas atividades econômicas. O Ppigre considera que estas ações contribuíram para a formação de uma rede de mulheres quilombolas (BRASIL, 2007).

### **A organização produtiva das mulheres para o fortalecimento de sua autonomia econômica**

Movimentos de mulheres rurais vêm reivindicando políticas de apoio à produção e à comercialização e têm estimulado a constituição de grupos produtivos de mulheres como uma forma de se contrapor a essa realidade. Estes grupos muitas vezes se iniciam a partir de atividades já realizadas pelas mulheres, tais como artesanato, processamento e/ou comercialização de produtos oriundos dos quintais e arredores da casa. À medida que vão

<sup>10</sup> Embora estes números sejam reconhecidos pela Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), Arruti (2010) considera que haja uma superestimação, dado que os estudos e levantamentos existentes indicam que o número médio de famílias é inferior às 80 famílias por comunidade consideradas para o cálculo. O Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia inclui, na sua série Movimentos Sociais, identidade coletiva e conflitos, fascículos sobre várias comunidades quilombolas e aponta também sobreposições entre quebradeiras de coco e quilombolas. Ver [http://www.novacartografiasocial.com/pub\\_fasciculos.asp](http://www.novacartografiasocial.com/pub_fasciculos.asp)

se consolidando, as mulheres passam a enfrentar os desafios relacionados às atividades de comercialização (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2010).

Pesquisas enfocando as experiências de mulheres agricultoras em grupos produtivos apontam que eles são majoritariamente informais e muitas vezes esporádicos (reunindo-se apenas em períodos de safra ou de entressafra, por exemplo). Contam com pouco financiamento, quase sempre obtidos junto a organizações não governamentais. Muitas vezes, envolvem o trabalho voluntário das mulheres, na expectativa de obtenção de renda, caso a comercialização dos produtos se efetive, o que nem sempre ocorre. Normalmente esses grupos não se especializam em uma única atividade, dedicando-se a diferentes tipos de produtos, conforme o período do ano. Por serem informais, quase sempre vendem diretamente ao consumidor em mercados locais. O alcance de outros mercados e a obtenção de maiores ganhos econômicos estão muitas vezes condicionados ao apoio externo de movimentos sociais e de entidades de assessoria (estatais ou de organizações não governamentais). Essas pesquisas também mostram que a participação das produtoras rurais em atividades de comercialização, ademais de melhorar a sua renda (mesmo que essa seja relativamente pequena), ajuda a promover a sua autonomia econômica. Outro fator muito valorizado pelas participantes é o aumento da sociabilidade, porque deixam de ficar presas somente ao espaço doméstico. Há ainda um aumento na sua autoestima, um maior reconhecimento junto às famílias e às comunidades, o aprendizado de novas tecnologias e a valorização da vivência de novas experiências (tais como viagens, participação em feiras, etc.). No âmbito da família, ocorrem também mudanças, não apenas das rotinas de trabalho, mas também com relação ao seu papel social. Essas mudanças não são necessariamente bem assimiladas no núcleo familiar, em função da perda do monopólio dos homens no gerenciamento da renda obtida, de alterações na divisão sexual do trabalho e de uma maior presença das mulheres na vida pública<sup>11</sup>.

Levantamentos realizados pela Assessoria Especial em Gênero, Raça e Etnia (Aegre) do MDA, entre 2005 e 2009, identificaram 920 grupos produtivos de mulheres rurais, em praticamente todos os estados do País. Em 2008 criou-se, em nível federal, o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais, integrado por órgãos de seis diferentes Ministérios Fede-

<sup>11</sup> Vários estudos recentes, citados por Siliprandi e Cintrão (no prelo), vêm revelando o perfil e as características destes grupos. Ver, por exemplo: Mourão (2008), Gaiger et al (2008), Sales (2007), Gomes e Amaral (2005).

rais<sup>12</sup>. Seu objetivo é apoiar estas iniciativas, viabilizando o acesso das mulheres às políticas públicas de apoio à produção e à comercialização, incentivando a troca de informações, conhecimentos técnicos, culturais, organizacionais, de gestão e de comercialização, valorizando os princípios da economia solidária e feminista (BUTTO; HORA, 2010). Este programa vem atuando através de cursos de capacitação, promoção da participação das mulheres em Feiras, fomento à produção<sup>13</sup>. Segundo dados do MDA, as capacitações envolveram cerca de 460 mulheres, de 167 grupos produtivos, de 27 estados da federação. Foram organizadas três Feiras da Economia Feminista e Solidária entre 2008 e 2010, em Recife (PE), Natal (RN) e Salvador (BA), com a participação de 296 grupos de mulheres. Desde 2008, garantiu, para grupos de mulheres, uma cota de 30% dos empreendimentos da Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária, organizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, (BRASIL, 2007). No período de 2004 a 2008, nas seis edições da Feira Nacional, participaram 467 empreendimentos de mulheres. Entre 2006 e 2009, cerca de 25 mil mulheres organizadas em grupos produtivos foram beneficiadas, através de 71 projetos, com um investimento de cerca de R\$ 16,6 milhões.

201

### **Acesso ao crédito produtivo: o Pronaf e o Pronaf Mulher**

Historicamente, o crédito foi visto, inclusive pelas mulheres rurais, como um recurso apenas destinado aos homens. Com o aumento da organização de grupos de mulheres dedicados a experiências produtivas, a necessidade de crédito para a promoção da autonomia econômica das mulheres passou a fazer parte das reivindicações dirigidas ao Estado.

O Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar foi criado em 1996 como conquista dos movimentos sociais rurais<sup>14</sup>. Em 2001, o recém-criado Programa de Ações Afirmativas do MDA reconheceu como problema o fato de que os créditos destinados às mulheres não ultrapassavam 10% do total concedido e conseguiu que uma portaria deste mesmo ano estabelecesse uma cota mínima de 30% do Pronaf desti-

<sup>12</sup> O Programa tem um comitê gestor integrado pela Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia do MDA (que coordena o Programa), a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério do Trabalho e Emprego, a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, a Conab – Companhia Nacional de Abastecimento (vinculada ao Ministério de Agricultura), além do MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário e Incra – Instituto de Colonização e Reforma Agrária.

<sup>13</sup> Dados da página do MDA: [http://www.mda.gov.br/portal/Aegre/programas/lt\\_Organizao\\_Produtiva\\_d](http://www.mda.gov.br/portal/Aegre/programas/lt_Organizao_Produtiva_d). Consulta em abril/2011.

<sup>14</sup> O Pronaf disponibiliza crédito a juros mais baixos que os cobrados pelo mercado financeiro e favorece o pagamento em prazos longos, com descontos que estimulam a adimplência.



nada preferencialmente a mulheres agricultoras, com poucos resultados concretos.

A partir de 2003, com a criação do Ppigre, várias medidas foram tomadas para melhorar o direito das mulheres ao crédito. Na safra 2003/2004 foi criado o Pronaf Mulher, inicialmente como um “sobre teto”<sup>15</sup>, transformado na safra seguinte numa linha específica de crédito, voltado para atividades agrícolas e não agrícolas. A partir da safra 2005-2006 foi incluído também um crédito específico para as mulheres assentadas, como linha de investimento e custeio.

202 Paralelamente, foram implementadas medidas de acompanhamento e controle sobre essas mudanças. Criou-se em 2003 um Grupo de Trabalho em Gênero e Crédito, composto por agentes públicos e representantes dos movimentos de mulheres rurais, com o objetivo de identificar os gargalos e buscar soluções para sua superação. Foram encontrados entraves referentes à própria divisão sexual do trabalho, como a pouca autonomia e a falta de domínio das mulheres sobre os espaços de gestão e comercialização da produção; o endividamento do marido, muitas vezes desconhecido pelas mulheres (BRASIL, 2005). Outros empecilhos eram referentes à falta de documentação: de documentos pessoais básicos, do título de propriedade da terra. Em especial, identificou-se que a DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf, documento comprobatório de que a unidade de produção é familiar, não incluía o nome das mulheres como titulares, apenas o do marido. A partir da safra 2004/2005 foram feitas mudanças no formulário da DAP, de forma a incluir obrigatoriamente o nome do casal. Adicionalmente, o MDA firmou compromissos com os bancos para que realizassem ações que ampliassem o acesso das mulheres ao crédito, como difusão de informações, materiais de divulgação, atividades de capacitação, uniformização dos procedimentos, criação de espaços de participação e controle social (BRASIL, 2005; BRASIL, 2007).

Os dados de número e valor dos contratos do Pronaf indicam que as medidas tiveram repercussão. O número de operações em nome de mulheres passou de 94 mil na safra 2002/2003 para 487 mil em 2005/2006 (Tabela 5). Neste mesmo período, as operações dos homens passam de 809 mil para 1,42 milhões. Em termos percentuais, as mulheres passam de 10% para 26% do número de contratos. O valor total dos contratos em nome das mulheres foi de 262 milhões para 1,24 bilhões, no entanto, com menor acréscimo percentual no valor do que em número de contratos. Isso se deve ao fato

<sup>15</sup> Um valor adicional de 50% àquele já disponibilizado às famílias (leia-se, aos chefes da família), desde que o projeto incluísse atividades a serem desenvolvidas pela mulher.



TABELA 5 – EVOLUÇÃO DO PRONAF ENTRE AS SAFRAS 2002/2003 E 2005/2006, EM NÚMERO E EM VALOR DOS CONTRATOS, POR SEXO DOS CONTRATANTES

Contratantes	Nº contratos		Valor dos contratos (mil R\$)		Valor médio (R\$)	
	2002/2003	2005/2006	2002/2003	2005/2006	2002/2003	2005/2006
Total	904.214	1.908.277	2.376.465,86	7.577.138,53	2.628,21	3.970,67
Mulheres	94.670	487.924	262.367,85	1.237.579,76	2.771,39	2.536,42
Homens	809.544	1.420.353	2.114.098,00	6.339.558,77	2.611,47	4.463,37
% mulheres/total	10%	26%	11%	16%	—	—

Fonte: Brasil, 2007.

do valor médio dos contratos em nome das mulheres ter tido um pequeno decréscimo (de R\$ 2,7 mil para R\$ 2,5 mil), enquanto o valor médio do crédito dos homens quase dobrou (de R\$ 2,61 mil para R\$ 4,46 mil).

O Pronaf Mulher também teve um crescimento contínuo no período, embora com menor alcance que o Pronaf (Tabela 6). Passou de 2.621 contratos no valor total de R\$ 22,5 milhões, na Safra 2004/2005 (quando ele se transformou em linha específica), para 10.851 contratos e 63 milhões (BRASIL, II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, 2008). No período de 2003 a 2009, foram concedidos mais de 37 mil contratos e 236 milhões de reais foram emprestados<sup>16</sup>. Note-se que os valores médios dos contratos do Pronaf Mulher são superiores aos valores médios dos contratos do Pronaf em nome de mulheres.

TABELA 6 – EVOLUÇÃO DO PRONAF MULHER EM NÚMERO E VALOR DOS CONTRATOS

Safra	2003/2004 (sobre-teto)	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Nº de contratos	469	2.621	8.869	10.851
Valor dos contratos (R\$)	2.595.609,00	22.494.449,00	56.726.571,15	63.000.000,00
Valor médio (R\$)	5.534,35	8.582,39	6.396,05	5.805,92

Fonte: Brasil, 2007; Brasil, 2008.

No entanto, seis anos depois da implantação das mudanças na DAP, ainda permanecem muitos dos problemas identificados em 2004/2005 para a inclusão igualitária das mulheres. Além das dificuldades gerais para a emissão daquele documento, há uma falta de conhecimento dos diferentes agentes (e também das próprias mulheres) sobre o novo modelo de titularidade conjunta e as marcas do primeiro modelo de DAP ainda seguem fortes, sendo comum a interpretação do “chefe da família” como o titular da DAP.

<sup>16</sup> Dados da página do MDA: [http://www.mda.gov.br/portal/Aegre/programas/Ilt\\_Organizacao\\_Produtiva\\_d](http://www.mda.gov.br/portal/Aegre/programas/Ilt_Organizacao_Produtiva_d). Consulta em abril/2011.

Outros problemas colocados para um maior acesso ao Pronaf são as dificuldades das mulheres para a elaboração dos projetos, o pequeno acesso à assistência técnica e o desconhecimento por parte dos agentes financeiros sobre a linha especial de crédito para as mulheres. A falta de documentos básicos, bem como do título da terra em seu nome também seguem sendo empecilhos.

Estudos recentes que avaliam os impactos do Pronaf Mulher sobre as condições de empoderamento das mulheres rurais têm mostrado que, apesar da persistência desses entraves, a obtenção do crédito em seu nome traz inegáveis avanços em termos da sua autoestima e do seu reconhecimento como agentes econômicos dentro da família e nas comunidades. A mudança na relação com os bancos, a possibilidade de sair do espaço privado, a experiência de gerenciar recursos em seu próprio nome e o orgulho que as mulheres sentem por contribuir para a renda da família não devem ser desconsiderados (BRUMER; SPANEVELLO, no prelo; ZORZI, 2008; HERNANDEZ, 2009). Em pesquisa realizada no Sul do Brasil, Brumer e Spanevello (no prelo) mostram que são comuns os casos em que as mulheres usam o dinheiro obtido no Pronaf Mulher para ajudar os maridos a pagar as dívidas contraídas em outros financiamentos. Segundo as autoras, do ponto de vista dos companheiros, a obtenção do crédito em nome da mulher é mais bem recebida (ou tolerada) quando as atividades propostas se adequam ao papel tradicional das mulheres, e não questionam a hegemonia masculina no gerenciamento do conjunto da unidade produtiva. Mesmo assim, há uma mudança no status da mulher dentro da família, pelo fato do recurso ser obtido em seu próprio nome.

### **O acesso à assistência técnica**

O ano de 2003 marca o início um processo de reestruturação dos serviços governamentais de assistência técnica voltados para a agricultura familiar<sup>17</sup>. O Governo Federal transferiu ao MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário a coordenação das ações de Ater – Assistência Técnica

<sup>17</sup> O Sibrater – Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural havia sido estruturado nos anos 1970, vinculado ao Ministério da Agricultura, sob a coordenação da Embrater, com uma matriz tecnológica produtivista, voltado para o modelo da “Revolução Verde”, com a imposição dos pacotes tecnológicos, através do crédito rural orientado. Este sistema sofreu um desmonte durante o governo Collor, no início da década de 1990: a Embrater e o Sistema Nacional de Ater foram extintos e os serviços ficaram sob responsabilidade exclusiva dos governos estaduais, sem uma coordenação nacional. Reivindicações dos movimentos rurais acabaram levando à criação do Pronaf, em 1996 e à estruturação do MDA, em 1999, ambos durante o governo Fernando Henrique Cardoso, num processo de fortalecimento de políticas específicas voltadas para a agricultura familiar. A criação do Pronaf trouxe com mais força a demanda de assistência técnica, recolocando este tema na pauta do governo.

e Extensão Rural, que anteriormente ficavam sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura. Após uma discussão nacional envolvendo representantes de setores governamentais estaduais e federais, de organizações não governamentais, de movimentos sociais e de organizações de agricultores, foram lançados o Plano, a Política e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater).

Dentre o conjunto de mudanças ocorridas, duas podem ser destacadas como mais significativas para as mulheres rurais. Uma delas é a inclusão, pela primeira vez, de um recorte de gênero na política oficial de assistência técnica.<sup>18</sup> E a segunda é a incorporação da perspectiva agroecológica, apontada por algumas autoras e por parte dos movimentos sociais de mulheres como favorecedora da inserção produtiva das mulheres rurais.

As políticas de Ater no Brasil, historicamente, priorizaram um modelo de desenvolvimento voltado para a implementação da chamada "Revolução Verde", com ações de transmissão de conteúdos técnicos voltados para os homens agricultores, entendidos como os representantes das famílias. Às mulheres, vistas como um público secundário e complementar, era oferecido apoio apenas nos temas chamados "sociais", ligados ao espaço doméstico, focados em atividades consideradas femininas (alimentação, saúde, artesanato, costura).<sup>19</sup> Essa ação contribuiu para a exclusão das mulheres dos espaços de formação em questões tecnológicas e de financiamento da produção agrícola, embora estas participem ativamente das atividades agrícolas e tenham suas vidas afetadas pelas mudanças tecnológicas em curso (SILIPRANDI, 2002; WEITZMAN, no prelo).

A nova Política Nacional de Ater buscou reverter esse quadro, reconhecendo a necessidade de reconhecimento das mulheres rurais como sujeitos e também como beneficiárias das políticas. O Ppigre ficou como responsável por um conjunto de iniciativas visando ampliar os serviços de Ater para as mulheres e incentivar a incorporação do enfoque de gênero nos projetos apoiados pelo MDA. A partir de 2006, passaram a ser realizadas Chamadas Públicas de Ater para Mulheres, voltadas para o incentivo às

<sup>18</sup> Weitzman (no prelo) observa que este processo foi influenciado pelas articulações do MDA (através do Ppigre) com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e pela participação das mulheres rurais nas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres. O acesso das mulheres rurais aos serviços de assistência técnica é apontado no I e no II Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres como uma das medidas para possibilitar a inserção das mulheres nos processos econômicos.

<sup>19</sup> Dentro do sistema de Ater implantado na década de 1970, a equipe se dividia entre mulheres extensionistas com formação em assistência social ou economia doméstica, voltadas para o público feminino e homens extensionistas, com formação técnica em agricultura voltados para a produção agrícola com o público masculino. Os serviços de Ater sempre privilegiaram a participação masculina, reforçando a desigualdade entre os gêneros, através de uma postura que reafirmava que aos homens pertencia o conhecimento, o acesso à informação e formação, bem como o acesso às novas tecnologias (SILIPRANDI, 2002).

iniciativas produtivas de mulheres, especialmente no que tange à sua participação nas atividades agrícolas, de gestão econômica e comercialização. A partir de 2008, estas chamadas foram integradas ao Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (POPMPR). Até 2009, foram atendidos 90 projetos, que atingiram 31 mil mulheres, com um investimento público de 16 milhões de reais. Paralelamente, foram realizadas atividades de formação para mulheres rurais e extensionistas<sup>20</sup> voltadas para inserção do enfoque de gênero na política. Foi criada uma Rede de Ater para Mulheres, no âmbito do MDA, articulando representantes de instituições governamentais e de organizações de mulheres que prestam serviços de assistência técnica e extensão rural, focalizando as ações junto aos grupos produtivos de mulheres. Fortaleceu-se o controle social apoiando a participação ativa de representantes de organizações e movimentos de mulheres no Comitê de Ater do Condraf – Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável, espaço em que se discutem essas políticas. Buscou-se a inclusão de metas obrigatórias para mulheres nos projetos das organizações e instituições prestadoras de Ater e a construção de sistemas de monitoramento com indicadores de gênero.

Medidas afirmativas com corte de gênero também foram tomadas dentro do Programa de Assessoria Técnica e Socioambiental (Ates) do Incra, voltado para os assentamentos de Reforma Agrária, por meio de oficinas com mulheres assentadas e técnicos e técnicas de Ates. O foco é o incentivo à participação das mulheres na elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDAs) e nos planejamentos da gestão produtiva (BUTTO; HORA, 2010).

Apesar de inegáveis avanços, observa-se que ainda persistem problemas históricos da relação da assistência técnica com as mulheres. Persiste uma ideia de família monolítica representada pelo homem, que não reconhece as necessidades específicas dos diferentes sujeitos existentes (mulheres e jovens). Continuam predominando trabalhos com as mulheres voltados para atividades não agrícolas, realizadas no âmbito da casa (como elaboração de doces e geléias), que reforçam seus papéis tradicionais, distanciando-as das atividades agrícolas e econômicas. Há pouco apoio e incentivo à auto-organização de grupos produtivos de mulheres, como condição para o seu fortalecimento na superação das desigualdades entre os sexos (WEITZMAN, no prelo).

<sup>20</sup> Extensionistas são técnicas formadas em diferentes áreas – agronomia, engenharia florestal, veterinária, zootecnia, sociologia, assistência social – que trabalham com assistência técnica, em instituições públicas ou organizações não governamentais.

Outro aspecto da Política Nacional de Ater implantada a partir de 2003 a ser ressaltado é a incorporação da matriz tecnológica e metodológica da agroecologia, que vem sendo apontada como favorável às mulheres rurais.<sup>21</sup> A adoção desta perspectiva é resultado do crescimento, a partir dos anos 1980, de trabalhos de organizações não governamentais e de movimentos sociais (sindicatos, associações, pequenas cooperativas) que envolviam um questionamento do modelo tecnológico da Revolução Verde.<sup>22</sup>

Segundo Siliprandi (2009), a agroecologia valoriza as atividades agrícolas tradicionalmente femininas, estimula uma mudança de paradigma ético em relação ao meio natural e às pessoas; pressupõe uma participação ativa de todas as pessoas da família nas atividades produtivas. A diversificação facilita a inserção das mulheres no processo produtivo e o aumento das possibilidades de ter renda própria. Aguiar e Stropasolas (2010), analisando famílias agricultoras em Santa Catarina, observam que sistemas de produção mais diversificados, como os da agroecologia, tendem a estimular um processo de gestão menos centralizado e mais participativo, favorecendo a participação das mulheres e das jovens nos processos de decisão.<sup>23</sup>

Reforçando esta percepção, alguns movimentos de mulheres rurais têm incorporado a defesa da agroecologia, como por exemplo o Movimento de Mulheres Camponesas, que assume esse paradigma como contraponto ao modelo agrícola vigente e busca a construção de “novas relações com a natureza” (CONTE et alii, 2009).<sup>24</sup> Muitas das experiências produtivas das mulheres têm se centrado em práticas agroecológicas e de defesa da biodiversidade e assiste-se a mobilizações crescentes desses movimentos em campanhas contra o uso de agrotóxicos e por sistemas agroalimentares sustentáveis. Há um crescimento da participação das mulheres em movimentos sociais da agricultura familiar identificados com a agroecologia e sua articulação em torno da Articulação Nacional de Agroecologia

<sup>21</sup> Esta nova matriz é associada a metodologias mais participativas e inclusivas de grupos geralmente deixados à margem (com o recorte de gênero, raça e etnia). Envolve a articulação entre os agentes de Ater por meio de redes e a busca de integração da política de Ater com políticas de crédito e comercialização (WEITZMAN, no prelo).

<sup>22</sup> O questionamento ao padrão tecnológico partiu das primeiras evidências das consequências negativas desta “modernização” para a agricultura familiar, sob os pontos de vista social, econômico e ambiental, bastante evidenciado na produção acadêmica deste período.

<sup>23</sup> Analisando o Rio Grande do Sul, Brumer (2004) observa que nos estabelecimentos maiores e mais tecnificados as esposas e filhas participam menos nas atividades produtivas, responsabilizando-se quase que exclusivamente pelo trabalho doméstico, pelo cuidado da horta e atividades anexas. E que a modernização das atividades implica um aumento de carga de trabalho para todos os membros da família, mais intensamente para as mulheres.

<sup>24</sup> Desde a sua constituição, em 2004, o MMC incorporou a crítica à modernização da agricultura e uma defesa da agroecologia, considerando que as mulheres “já exerciam muitas práticas agroecológicas”. Em 2007, explicita seu “Projeto Popular de Agricultura Camponesa na ótica feminista”, que se fundamenta “nos princípios da agroecologia, da cooperação e da Soberania alimentar”, respeitando o ambiente e promovendo a vida (CONTE et alii, 2009).

(ANA). No período em análise, este processo se consolida e constitui-se um Grupo de Trabalho em Gênero da ANA que vem buscando, através de articulações, campanhas, experiências produtivas e de comercialização, dar visibilidade aos pontos de vista próprios das mulheres sobre os temas da gestão ambiental e do desenvolvimento sustentável. O GT Mulheres da ANA vem contribuindo para a construção de identidades comuns enquanto agricultoras e militantes de movimentos de mulheres, favorecendo engajamento em ações questionadoras das desigualdades de gênero no meio rural e do modelo produtivo destruidor do ambiente, com impacto sobre as políticas públicas (SILIPRANDI, 2009).

Weitzman (no prelo) observa que apesar da adoção de princípios agroecológicos pelas entidades das Redes de Ater apontar para uma maior sensibilidade com as "diversidades sociais e ambientais", não necessariamente proporciona uma leitura crítica no que se refere às relações desiguais de poder. Aponta para a necessidade de ação permanente das mulheres aos processos de transição agroecológica para que de fato enfrentem as desigualdades entre os gêneros.

### **Acesso aos mercados: o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**

Embora não tenha nos seus objetivos um recorte de gênero, um dos programas considerados "estruturantes" dentro da estratégia Fome Zero, o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos – vem sendo apontado por diversas pesquisas como tendo um efeito bastante positivo de favorecimento da produção de alimentos nas pequenas propriedades, reforçando a segurança alimentar não apenas dos que recebem os alimentos, mas também dos próprios produtores, com repercussões sobre as mulheres.<sup>25</sup>

Estudo nacional sobre a participação das mulheres neste Programa, encomendado através do Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais, apontou que um dos efeitos "indiretos" do PAA vem sendo a valorização do trabalho feminino e a criação de canais de comercialização para produtos tradicionalmente vinculados à esfera feminina, ao "autoconsumo", à "subsistência" e ao "quintal", cultivados em áreas próximas à casa, ou em áreas não aproveitadas para cultivos comerciais, incluindo

<sup>25</sup> Ver, por exemplo, as dissertações de mestrado de Ernesto Martinez e de Claudio Becker, indicadas na bibliografia; além dos textos de Grisa (2010), Sacco dos Anjos et alii (2010), entre outros, que trazem dados sobre como o PAA estimulou a produção para o autoconsumo na Região Sul. No Nordeste, destaca-se o trabalho de Zimmermann e Ferreira (2008), que analisou o caso de Mirandiba (PE), com resultados semelhantes.

alimentos processados e extrativos sob responsabilidade das mulheres<sup>26</sup> (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2010).

Por estas características, teria grande potencial de geração de renda monetária para as mulheres rurais, individualmente ou através de grupos produtivos. No entanto, ainda existem fortes desafios para que possa contribuir de maneira efetiva para a construção de uma maior autonomia econômica das mulheres. O percentual de mulheres formalmente incluídas no programa está aquém do percentual de força de trabalho feminina empregada na produção, ficando a maioria dos contratos em nome dos maridos, que formalmente recebem o dinheiro da venda. Embora haja depoimentos apontando como “indiferente” em nome de quem é feito o pagamento do programa, há indicativos de que é comum haver uma privação da mulher das decisões sobre o uso do dinheiro e que em muitos casos é importante para as mulheres ter uma remuneração específica, separada da do marido.<sup>27</sup> Foram comuns na pesquisa comparações com a Aposentadoria Rural e à Bolsa Família, cujo formato seria mais favorável às mulheres por lhes propiciar o acesso direto aos recursos monetários (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2010).<sup>28</sup>

Esta mesma pesquisa aponta como fatores que dificultam às mulheres constarem formalmente nos projetos o fato de toda a documentação estar no nome do marido e, em especial, como já comentado, a interpretação frequente de que o homem é o “titular” da DAP, sendo as mulheres “dependentes”. Uma soma de “faltas” de documentos (pessoal, profissional, título da terra, notas fiscais, conta bancária) agravam a situação<sup>29</sup> (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2010).

Outra crítica colocada é o fato de o PAA estabelecer um limite de compras “por família”, o que acaba levando a que os contratos incluam apenas uma

<sup>26</sup> A lista de produtos é bastante extensa, com mais de 300 itens diferentes, refletindo a cultura de cada região. Os produtos in natura incluem pequenas criações (aves e ovos), hortaliças, frutas, abóboras, inhames. Entre os processados estão as schimias (geléias de frutas), conservas, cucas, massas, pães e biscoitos feitos com trigo no Sul; diversos doces de frutas em todo o país, biscoitos de polvilho e de fubá, além dos queijos e dos pães de queijo em Minas Gerais; os bolos de macaxeira, de tapioca, de mesocarpo de babaçu, a massa puba ou massa de macaxeira (para fazer mingau ou bolo) no Nordeste. Entre os produtos extrativos, a maioria passando por algum processamento antes da entrega, estão mariscos e pescados (entregues limpos e processados) e os produtos do babaçu no Maranhão (em especial o mesocarpo, pois o azeite ainda é pouco incluído), doces e polpas de frutas nativas.

<sup>27</sup> Ter seu próprio dinheiro, não precisar “pedir ao marido” ou “prestar contas” dos gastos é bastante valorizado por muitas mulheres. Algumas entrevistadas se referiram ao período em que não tinham autonomia financeira como “um inferno”, “uma humilhação”, por ficarem sujeitas ao controle do marido.

<sup>28</sup> Conclusão semelhante é indicada por Melo et alii (2008) analisando a participação das mulheres nas decisões em assentamentos no Pontal do Paranapanema, São Paulo, citadas anteriormente.

<sup>29</sup> Note-se que em vários casos lutas anteriores das mulheres por documentos favorecem também o acesso a este programa. Por exemplo, no Rio Grande do Sul, a inclusão do nome das esposas no “bloco de notas” foi uma conquista das agricultoras na luta pelo seu acesso aos direitos previdenciários, para comprovação da profissão, dado que, em seus documentos profissionais, essas constavam como “trabalhadoras domésticas” ou “do lar”. Mas, como em vários outros Estados a filiação ao Sindicato de Trabalhadores Rurais serve como comprovante, muitas mulheres não têm seu nome nas notas fiscais.



pessoa por família, que tende a ser o do marido, “chefe da família”. Esta interpretação é corrente entre técnicos, gestores e dirigentes das organizações de agricultores. Nos locais onde as mulheres estão mais organizadas, seu poder de negociação e as suas chances de serem incluídas é maior, como no caso das quebradeiras de coco. Porém, a divisão e a gestão dos recursos ainda são vistas como pertencentes à esfera privada das famílias e é difícil de serem trabalhadas pelas organizações, que, muitas vezes, tendem a evitar maiores conflitos.

## A GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICOS E DE CIDADANIA PARA AS MULHERES RURAIS

### Acesso à educação

Mantêm-se no período 2003 a 2009 as tendências de melhorias no acesso à educação pela população rural (homens e mulheres) observadas no período anterior. No entanto, persistem as desigualdades entre população rural e urbana e entre as regiões do país, que se sobrepõem às diferenças entre homens e mulheres. As mulheres rurais permanecem com índices educacionais ligeiramente superiores ao dos homens rurais. As tabelas a seguir apresentam dados das regiões Sul e Nordeste, com, respectivamente, os maiores e os menores índices de escolarização. O analfabetismo teve uma redução em torno de cinco pontos percentuais em nível nacional, sendo que nas zonas rurais do Nordeste esta redução foi entre 7 e 8%. No entanto, permanecem analfabetos mais de um terço dos homens rurais (35%) e mais de um quarto das mulheres rurais (28%).

TABELA 7 – PESSOAS NÃO ALFABETIZADAS, DE 5 ANOS OU MAIS, POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO, SEXO E REGIÃO – EM MIL PESSOAS

População		Brasil				Região Sul		Região Nordeste	
		Não alfabetizadas		% população não alfabetizada		% população não alfabetizada		% população não alfabetizada	
		2003	2009	2003	2009	2003	2009	2003	2009
Urbana	Total	14.950	13.345	11	9	8	6	19	15
	Homem	7.129	6.381	11	9	7	6	20	16
	Mulher	7.821	6.964	11	9	8	6	18	14
Rural	Total	7.137	6.529	28	23	12	10	39	32
	Homem	3.977	3.633	30	25	12	10	43	35
	Mulher	3.160	2.896	26	21	11	11	35	28

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.



Na variável “anos de estudo” há também uma evolução, mas permanecem as desigualdades regionais e entre os meios rural e urbano. No total da população rural brasileira, entre 2003 e 2009 baixou de 24% para 20% o percentual da população rural com menos de um ano de instrução. E aumentou de 33% para 42% a população com 5 ou mais anos de estudos. Porém, no Nordeste, 28% da população rural permanece com menos de 1 ano de instrução e apenas 35% frequentou escolas por mais de 5 anos.

TABELA 8 – DIFERENÇA NOS ANOS DE ESTUDO ENTRE POPULAÇÕES RURAL E URBANA, EM PERCENTUAL DE PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS, POR REGIÃO E POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO

211

Anos de estudo	Brasil				Sul				Nordeste			
	Urbana		Rural		Urbana		Rural		Urbana		Rural	
	2003	2009	2003	2009	2003	2009	2003	2009	2003	2009	2003	2009
População total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Sem instrução e < 1 ano	9%	8%	24%	20%	6%	5%	10%	10%	16%	12%	33%	28%
1 a 4 anos	26%	22%	42%	37%	24%	20%	43%	37%	28%	23%	41%	37%
5 ou mais anos	64%	70%	33%	42%	69%	74%	46%	52%	56%	64%	25%	35%

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

O grau de escolaridade das mulheres, em especial das mulheres rurais, permanece superior ao dos homens. No Sul há uma maior igualdade entre homens e mulheres, mas no Nordeste as mulheres rurais têm em média mais anos de estudo que os homens.

TABELA 9 – DIFERENÇA NOS ANOS DE ESTUDO ENTRE HOMENS E MULHERES RURAIS COM MAIS DE 10 ANOS DE IDADE, EM PERCENTUAL DA POPULAÇÃO RURAL TOTAL

Anos de estudo	Brasil – Rural				Nordeste – Rural				Sul – Rural			
	Homens		Mulheres		Homens		Mulheres		Homens		Mulheres	
	2003	2009	2003	2009	2003	2009	2003	2009	2003	2009	2003	2009
População rural total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Sem instrução e < 1 ano	26%	21%	22%	19%	36%	30%	30%	25%	11%	10%	10%	10%
1 a 4 anos	43%	39%	42%	36%	42%	39%	41%	34%	43%	37%	42%	38%
5 ou mais anos	31%	39%	36%	45%	22%	31%	29%	40%	45%	53%	47%	52%

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

O número médio de anos de estudo na população com 15 anos ou mais confirma uma permanência das disparidades regionais, rural-urbano e de raça. Segundo dados da PNAD 2009, a média nacional de anos de estudo

era de 4,8 anos na população rural e de 8,7 na população urbana metropolitana; de 6,3 anos no Nordeste e de 8,3 no Sudeste; de 6,7 na população negra e 8,4 na população branca. (Ipea, 2011).<sup>30</sup>

Para além do acesso à educação, entre as principais reivindicações da Marcha das Margaridas está o fortalecimento de um projeto de educação voltado especificamente para o campo, que teve também vários avanços no período 2003-2009. Em 2004 realizou-se a II Conferência Nacional de Educação do Campo, precedida de Seminários Estaduais.<sup>31</sup> Foi criado um Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo do Ministério de Educação (GPT), para dar encaminhamento às demandas. Neste período, fortaleceu-se o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), sob responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O Pronera foi criado em 1998, por reivindicação do Movimento dos Sem Terra e teve grande ampliação no período 2003-2009. O Pronera é desenvolvido a partir de parcerias do Incra com movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais, além de 65 instituições, entre entidades públicas de ensino, instituições comunitárias sem fins lucrativos e governos estaduais e municipais. Oferece cursos de educação básica (alfabetização e ensinos fundamental e médio), técnicos profissionalizantes de nível médio e cursos superiores e de especialização. Em 2010, o Pronera passou de ação de governo a política de Estado estendendo o público-alvo do programa, antes formado por assentados da reforma agrária, para toda a população do campo. Embora inegavelmente beneficiem as mulheres rurais, ainda permanece como desafio a inserção efetiva da perspectiva de gênero nestes programas.

### **O acesso à previdência social**

A Marcha das Margaridas de 2007 reconheceu a Previdência Social como a “política pública de maior impacto econômico e social no meio rural e na vida econômica da maioria dos municípios brasileiros dos últimos 15 anos”. O movimento sindical de trabalhadores e trabalhadoras rurais segue tendo

<sup>30</sup> Essa desigualdade étnica e racial na educação é melhor abordada por Heringer e Silva, nesta publicação.

<sup>31</sup> A I Conferência Nacional de Educação do Campo havia acontecido em 1998, desdobrando-se na criação do “Movimento por uma Educação Básica do Campo” envolvendo movimentos sociais, pesquisadores e alguns governos do país, voltado para o melhoramento do ensino das séries iniciais do ensino fundamental. Este movimento tem fomentado estudos e debates sobre a construção de outras propostas de educação para a escola do campo. O termo educação do campo reflete uma evolução do debate, que se diferencia dos termos “educação rural” ou “educação para o meio rural”, pensando um processo de construção de um projeto de educação dos trabalhadores do campo gestado desde o ponto de vista dos camponeses e da trajetória de lutas de suas organizações.

papel importante na divulgação deste direito e, provavelmente, como fruto deste trabalho, aumenta a cada ano o número de benefícios concedidos.

As mulheres representam em torno de 58% das aposentadorias rurais por idade, que constituem o maior número de benefícios concedidos aos trabalhadores rurais.

TABELA 10 – NÚMERO DE APOSENTADORIAS RURAIS POR IDADE CONCEDIDAS A CADA ANO, ENTRE 2004 E 2007

Sexo	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	271.079	280.822	299.981	326.824	336.481	359.145
Feminino	153.645	166.868	177.907	193.829	194.814	213.428
Masculino	117.434	113.954	122.074	132.995	141.667	145.717

Fonte: Dataprev, SUB, Síntese.

Também é bastante significativo o número de salários-maternidade concedidos, que entre 2003 e 2009 oscilou entre 290 e 360 mil benefícios por ano.

Na maioria das regiões do país, os Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais cumprem importante papel de atestar a profissão das mulheres rurais, além de divulgar e pressionar para a efetivação do acesso a este benefício. Este papel vem se refletindo num aumento do número de mulheres associadas a sindicatos (Tabela 11). Já em 2003 o percentual de mulheres associadas a sindicatos era maior que o dos homens, mas esta diferença cresceu em 2009. Estes números, no entanto, não necessariamente se refletem em maior participação das mulheres nos sindicatos.

TABELA 11 – PERCENTUAL DE PESSOAS COM RESIDÊNCIA RURAL ASSOCIADAS A SINDICATOS, POR SEXO (PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE, OCUPADAS NA SEMANA DE REFERÊNCIA)

Região	% mulheres associadas		% homens associados	
	2003	2009	2003	2009
Brasil	24	27	21	22
Norte	6	21	9	18
Nordeste	28	33	20	21
Sudeste	17	19	14	20
Sul	26	27	34	30
Centro-Oeste	8	11	14	15

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Uma das grandes preocupações do movimento sindical, refletida nas pautas das Marchas das Margaridas, é com a manutenção do sistema existente e a garantia dos direitos conquistados, constantemente ameaçados pelas propostas de reforma na Previdência.

**A Estratégia Fome Zero e as mulheres rurais –  
o Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família foi criado em 2003 com a unificação dos vários programas federais de transferência de renda existentes até então. Conta atualmente com um número de beneficiários comparável ao das grandes políticas com impactos na redução da pobreza, da desigualdade de renda e do trabalho infantil, e na maior frequência escolar das crianças provenientes de famílias em situação de vulnerabilidade.

O PBF elege como titulares dos benefícios as mulheres, que passam a ter sob seu controle, mediante senha pessoal, o “Cartão da Cidadania”. Partiu-se da premissa de que as mulheres pobres sofriam mais com os problemas inerentes à falta de recursos materiais, situação agravada pelas barreiras de gênero no acesso a direitos básicos. Ao mesmo tempo, considerou-se que as mulheres eram mais capazes que os homens de gerenciar recursos econômicos em prol do bem-estar de sua família e de seu próprio.

O Programa atende mais de 12 milhões de famílias no país e as mulheres representam 94% dos beneficiários. Estima-se que um em cada quatro brasileiros recebe o benefício. Não há dados sobre o percentual de população rural atendida pelo Programa, mas dados da PNAD de 2004 apontam para uma situação de insegurança alimentar em 50% da população residente na zona rural, a nível nacional. No Nordeste, como se pode ver na tabela a seguir, este índice era de 65%.

TABELA 12 – SITUAÇÃO DE SEGURANÇA ALIMENTAR NA POPULAÇÃO RESIDENTE, EM MIL PESSOAS – 2004

Situação de Segurança Alimentar (nos domicílios)	Brasil		Nordeste		Sul	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Total	151.124	30.936	36.133	14.401	21.904	4.794
Com segurança alimentar	62%	50%	43%	35%	73%	78%
Com insegurança alimentar (total)	38%	50%	56%	65%	27%	22%
Com insegurança alimentar grave	18%	19%	21%	21%	15%	12%

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Suplemento Segurança Alimentar – 2004.

Os domicílios chefiados por mulheres sofrem com maior insegurança alimentar: a nível nacional 40% dos domicílios chefiados por mulheres sofrem com insegurança alimentar, enquanto 33% dos domicílios chefiados por homens encontram-se nesta situação.<sup>32</sup>

Dados indiretos de estabelecimentos agropecuários dirigidos por mulheres reforçam a ideia de maiores índices de pobreza nos domicílios rurais chefiados por mulheres: cerca de um quinto dos estabelecimentos dirigidos por mulheres (21%) inserem-se no grupo “produtor sem área” e outro quinto (22%) em estabelecimentos com menos de 1 hectare. No Nordeste, 47% dos estabelecimentos dirigidos por mulheres têm menos de 1ha, conforme tabela a seguir.

215

TABELA 13 – PESSOAS QUE DIRIGEM OS ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS POR RESIDÊNCIA DA PESSOA QUE DIRIGE O ESTABELECIMENTO – 2006

Grupos de área total	Brasil		Nordeste		Sul	
	Nº de estabelec.	% dirigidos por mulher	Nº de estabelec.	% dirigidos por mulher	Nº de estabelec.	% dirigidos por mulher
Produtor sem área	255.024	21	181.110	24	19.811	13
Mais de 0 a menos de 1 ha	606.808	22	460.926	23	44.307	21
De 1 a menos de 10 ha	1.870.263	14	1.037.463	16	362.174	11
De 10 a menos de 100 ha	1.971.577	9	650.855	11	515.456	7
De 100 ha e mais	471.817	6	123.652	7	64.433	6
Total	5.175.489	13	2.454.006	16	1.006.181	9

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 2006.

Alguns dados de insegurança alimentar de populações quilombolas indicam que a situação destas comunidades é ainda mais grave do que a da população rural em geral.<sup>33</sup>

Existem controvérsias dentro dos movimentos de mulheres sobre o fato de o Cartão Alimentação ser emitido em nome das mulheres. Alguns setores dos movimentos consideram que essa política reforça o preconceito de que

<sup>32</sup> Este dado inclui o total de domicílios, urbanos e rurais. IBGE/PNAD (2004)

<sup>33</sup> Arruti (2009) cita avaliação nutricional de crianças quilombolas de até 5 anos realizada pela Fiocruz em 2006, que constatou que todas as características de déficit de crescimento eram piores que as da população rural em geral, que já é abaixo da média nacional, refletindo as condições de suas famílias e comunidades. Esta pesquisa foi realizada com 3 mil crianças, de 60 comunidades quilombolas em 22 estados. A proporção de crianças quilombolas de até cinco anos desnutridas encontrada era 76,1% maior do que na população brasileira e 44,6% maior do que na população rural. 90,9% das crianças quilombolas pesquisadas moravam em domicílio com renda familiar inferior a R\$ 424,00 por mês e mais da metade (57,5%) vivia em lares com renda total menor de R\$ 207,00. A meta do governo para 2011 era de atender com o Bolsa Família cerca de 100 mil famílias quilombolas, em 330 municípios de 22 estados. No entanto, no final de 2007 apenas cerca de 10 mil famílias eram atendidas, sendo a meta daquele ano superior a 14 mil famílias (ARRUTI, 2009).

o cuidado com os filhos é responsabilidade exclusiva das mães e cristaliza o papel da mulher enquanto mãe e cuidadora.<sup>34</sup>

Pesquisas realizadas com beneficiárias diretas do PBF, de autoria de Suarez e Libardoni (2007), Soares e Sátyro (2009) e Pereira et alii (2008), apontam que o Programa tem tido um impacto positivo na cidadania das mulheres titulares do benefício, nas relações de gênero e na maior sociabilidade destas mulheres. Apontam ainda que a própria posse de documentação (certidões de nascimento, identidades) impactou a vida das mulheres e sua compreensão dos direitos. São comuns os relatos de que o benefício aumentou a autonomia das mulheres frente aos maridos, elevando seu poder de barganha e evitando que precisem “pedir dinheiro” ou se sujeitar às suas “brincas” ao fazerem as compras da casa. Outro impacto positivo apontado é a redução do isolamento, tanto pelo benefício permitir que as mulheres saiam mais de casa, como pelo fato de participarem de grupos com outros beneficiários do Programa. Mas ao mesmo tempo indicam que a redução do isolamento ainda é pequena.

Na pesquisa de Pereira et alii (2008), 66% das beneficiárias do PBF se disseram responsáveis pela administração do dinheiro do domicílio, contra 43% das não-beneficiárias.<sup>35</sup> Houve um aumento da autonomia das mulheres nas decisões sobre as formas de gastos dos recursos e um aumento do seu poder de decisão e negociação no âmbito doméstico. Para a maioria das beneficiárias, o acesso ao PBF não criou conflitos familiares, o que é justificado pelo fato de comprarem basicamente alimentos e beneficiarem a todos os membros da família, inclusive o companheiro. Muitas beneficiárias ressaltaram a sua maior visibilidade na sociedade e poder de decisão fora do domicílio. O fato de possuírem o cartão, a dinâmica de deslocamento para o recebimento do PBF e a negociação com comerciantes locais para a abertura de créditos foram apontadas pelas beneficiárias como mudanças ocorridas após ingresso no Programa.

No entanto, esses estudos mostram que, apesar de impactos positivos sobre a vida das mulheres, o Programa não leva necessariamente a uma redução das desigualdades de gênero e a uma mudança nos padrões tradicionais de distribuição de papéis entre mulheres e homens no âmbito doméstico. As autoras citam como exemplo o fato de a maioria dos domicí-

<sup>34</sup> Uma das questões negativas atribuídas ao programa é um possível aumento da violência de gênero em função de relações autoritárias pré-existentes que o Programa não é capaz de modificar (BURLANDY, 2007). Essa autora ressalta que, mesmo assim, em alguns casos, a mulher pode ter mais autonomia no uso dos recursos.

<sup>35</sup> Embora este dado seja positivo para o Programa, evidencia que mesmo com o cartão em nome das mulheres, 44% das beneficiárias não administra o dinheiro.

lios serem chefiados por homens, mesmo em famílias nas quais a renda é apenas a Bolsa Família, cuja titularidade pertence às mulheres.

Por outro lado, Rego (2008, citando Pereira et alii, 2008) observa o sentido emancipatório presente no fato da titularidade do benefício do PBF ter sido colocada na mão das mulheres. As autoras argumentam que as possibilidades de autonomização mínima das mulheres abertas pelo PBF transcenderiam o nível puramente monetário, refletindo também nas possibilidades de expressão e direito a voz na sociedade, abrindo caminho para o reconhecimento dos direitos de cidadania das mulheres.

As conclusões das pesquisas sobre o Programa Bolsa Família se somam a outras que observam a importância da conquista de autonomia econômica pelas mulheres rurais, as quais, muitas vezes, estão privadas de qualquer acesso a recursos monetários.

217

### **O acesso à documentação e o “direito a ter direitos”**

Em 1997 a Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (ANMTR) lançou a Campanha Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural. Essa Campanha foi um marco com relação a esta questão, sensibilizando tanto os órgãos públicos como também o próprio sindicalismo rural e as organizações não governamentais. Na percepção dos movimentos de mulheres rurais, a falta de documentação é a negação do direito a ter direitos.

Desta mobilização, surgiram materiais educativos e os primeiros “mutirões de documentação”, que emitiam documentos e eram também momentos de reflexão e orientação para as trabalhadoras rurais sobre seus direitos e sobre as desigualdades de gênero. Entre 1997 e 2001, a campanha de documentação tornou-se prioridade para o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais no Nordeste e por diversas vezes os movimentos pressionaram o governo federal para que assumisse este trabalho. Nas Marchas das Margaridas de 2000 e 2003, a garantia do direito à documentação era o primeiro ponto de pauta das reivindicações.

Em resposta a essas reivindicações, em 2004 o Governo Federal criou o “Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural”, coordenado pelo MDA e pelo Incra e integrado por oito organismos federais e 23 secretarias de segurança pública dos governos estaduais, além de prefeituras municipais.<sup>36</sup> As ações do Programa seguem em boa parte

<sup>36</sup> Secretaria Especial de Direitos Humanos (Registro de Nascimento); Ministério da Justiça (Carteira de Identidade); Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (divulgação e apoio ao programa); Minis-

o modelo dos mutirões realizados anteriormente pelos movimentos de mulheres, que são parceiros do programa<sup>37</sup> (BUTTO; HORA, 2010). Os mutirões podem ser itinerantes, e são usadas também unidades móveis de atendimento, conhecidas como “Expresso Cidadã”.

Segundo dados do MDA, entre 2004 e 2009, foram realizados mais de dois mil mutirões itinerantes em municípios predominantemente rurais, nas cinco regiões (sendo a maioria no Norte e Nordeste), com emissão de 1,2 milhões de documentos, beneficiando mais de 550 mil mulheres.<sup>38</sup>

Embora estas ações representem um avanço importante, os números estão bastante aquém da universalização do acesso das mulheres rurais à documentação, dado que em 2003 estimava-se em torno de 9 milhões as mulheres rurais sem documentação básica. O comitê gestor do Programa reconhece a necessidade de redefinições institucionais visando ampliar a capilaridade dos órgãos responsáveis pela emissão de documentos, bem como ações educativas de esclarecimento sobre os direitos das mulheres e a integração com outras políticas. (BRASIL, 2007). É possível que os efeitos destas ações na conscientização das mulheres sobre seus direitos à documentação (que são uma das bases para a cidadania) sejam bem maiores do que o número estrito de documentos emitidos, mas estas são questões de difícil mensuração.

### **Direitos humanos: o enfrentamento da violência sexista**

No período analisado, deu-se a inclusão da violência contra a mulher na pauta de discussão dos movimentos de mulheres trabalhadoras rurais e as primeiras respostas do Estado. Embora estivesse presente no tema das três edições da Marcha das Margaridas (2000, 2003, 2007: “Contra a fome, a pobreza e a violência sexista”), apenas em 2007, após a promulgação da Lei Maria da Penha, a demanda por políticas públicas específicas para o enfren-

tério do Trabalho e Emprego (Carteira de Trabalho); Ministério da Previdência Social (registro no INSS e orientação previdenciária); Receita Federal (CPF), Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (carteira de pescador/a); Caixa Econômica Federal (CPF); Banco do Nordeste do Brasil (apoio à mobilização, infraestrutura e orientação sobre crédito); Governos Estaduais (Carteira de Identidade). As prefeituras municipais dão apoio na infraestrutura para a realização dos eventos de documentação.

<sup>37</sup> Entre as parcerias prioritárias da sociedade civil estão a Comissão Nacional de Mulheres da Contag – Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura; o Movimento de Mulheres Camponesas – MMC, o setor de gênero do MST – Movimento dos Sem Terra, o Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu – MIQCB; a Comissão de Mulheres da Fetraf – Federação Nacional de Trabalhadores na Agricultura.

<sup>38</sup> Informações de Brasil (2007) e da página do MDA <http://www.mda.gov.br/portal/Aegre/programas/pndtr/3768109> (Consulta em abr/2011). Butto e Hora (2010) referem-se a dados mais modestos, falando de 837 mutirões em 1050 municípios emitindo 456 mil documentos para cerca de 275 mil mulheres desde 2004, mas não especificam exatamente até que ano estes dados se referem.



tamento à violência contra as mulheres rurais foi colocada de forma mais contundente, abarcando tanto a violência do contexto agrário (violência nas lutas pela terra e por melhores condições de trabalho, que vitimizaram a própria Margarida Alves, símbolo desta luta) como a violência doméstica, de gênero e intra-familiar.

Em resposta a esta reivindicação, no mesmo ano, o Governo Federal instalou – por meio da Secretaria de Políticas para as Mulheres em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e outros Ministérios – o Fórum Nacional Permanente de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta. A atuação do Fórum se baseou no II Plano de Políticas para as Mulheres, na Política e no Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

O Fórum tem promovido o debate entre sociedade civil e representantes governamentais, de modo a ampliar o alcance das políticas públicas e adequá-las às realidades locais. Lançou a “Campanha Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta”, que visa promover ações educativas e estabelecer uma ampla rede de solidariedade pelo fim da violência contra as mulheres. Um dos materiais da campanha foi o folheto “Mulheres Donas da Própria Vida – Viver sem violência é um direito das mulheres do campo e da cidade” (BRASIL/SPM, 2010).

Em 2010, após debates e diagnósticos, foram redigidas em 2010 as Diretrizes e Ações de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta, respaldadas pelos princípios do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e pelo Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Este documento tem como foco o desenvolvimento de políticas voltadas para a prevenção, enfrentamento, assistência e garantia dos direitos dessas mulheres.

A discussão aponta que o enfrentamento da violência contra as mulheres apresenta importantes especificidades na zona rural e as medidas tomadas provavelmente precisem ser diferentes daquelas das cidades. Ainda é um tema com pouca visibilidade, apesar dos indicativos de sua importância. A carência de equipamentos públicos para o seu enfrentamento é bastante sentida (PAULILO, 2004; FERNANDES, s/d; NOBRE et alii, 2006; SCOTT et alii, 2010). Scott et alii (2010) citam um depoimento que sintetiza a situação das mulheres rurais frente à violência, feito por uma representante do Conselho Nacional de Seringueiros: “na roça ninguém ouve o grito de socorro da mulher, a mulher não tem como buscar ajuda, não tem transporte, o povoado fica distante 40, 50km. Não tem delegacia, não tem nada”.

A participação das mulheres em movimentos sociais, o trabalho de base destes próprios movimentos podem, com o tempo, criar mecanismos mais eficientes de prevenção, punição e erradicação da violência (SCOTT et alii, 2010). Nobre et alii (2006) narram a experiência de movimento de mulheres indígenas na elaboração de uma cartilha e a discussão com seus povos da questão da violência contra a mulher. No processo de discussão, ficou estabelecida entre as mulheres a visão de que o acolhimento às mulheres que sofrem a violência deve ser responsabilidade de todos e todas, pois somente assim é possível impedir que aconteça ou que fique sem punição.

Scott et alii (2010) apontam que a participação em movimentos sociais empodera as mulheres e leva à criação de mecanismos de prevenção, punição e erradicação da violência.

### **A participação política das mulheres rurais**

Heredia e Cintrão (2006) apontaram o crescimento da organização de mulheres a partir da década de 1970. O período 2003-2009 consolidou redes e articulações e trouxe para a cena pública uma diversidade de identidades das mulheres “do campo de da floresta”.<sup>39</sup> Realizaram-se encontros estaduais, interestaduais e nacionais de organizações específicas de mulheres indígenas, negras quilombolas, quebradeiras de coco de babaçu, etc.<sup>40</sup> Houve um crescimento do número de grupos produtivos, associações e movimentos de base, fortalecendo na cena pública o aparecimento das mulheres rurais como produtoras e não apenas como esposas de agricultores. Ganham destaque nesse período, pelo impacto junto à opinião pública, a realização de eventos políticos protagonizados pelas mulheres rurais.

Com o lema “Contra a Fome, a Pobreza e a Violência Sexista”, as Marchas das Margaridas já fazem parte da agenda política do sindicalismo brasileiro e dos movimentos e organizações parceiras. Foram realizadas três marchas, com participação crescente: em 2000 (com cerca de 20 mil mulheres), 2003 (com cerca de 40 mil participantes) e 2007 (com 50 mil trabalhadoras rurais). A próxima Marcha está prevista para 2011, e sua coordenação está se colocando o desafio de colocar 100 mil

<sup>39</sup> Almeida (2008) cita organizações de mulheres quilombolas (e de “quebradeiras quilombolas”), movimentos de mulheres extrativistas do arumã (planta utilizada como matéria prima para cestaria), movimentos de mulheres ribeirinhas, várias organizações de mulheres indígenas (Kambebe; Sateré Mawé; das Artesãs Indígenas Poterikharã-Numiã, do Rio Negro; de Roraima; de Taracuá, Rio Uapés e Tiquié). Sachs (2003) lista cerca de 20 organizações de mulheres indígenas, a maioria na Amazônia brasileira.

<sup>40</sup> Alguns destes encontros são citados por Nobre et alii (2006) e Sacchi (2003).

mulheres em Brasília, aproveitando o momento histórico de ser o primeiro ano de mandato da primeira mulher presidente do Brasil. As Marchas são precedidas de um processo de mobilização em todos os estados do país, promovido pelo Movimento Sindical das Trabalhadoras e Trabalhadores Rurais, em parceria com Movimentos de Mulheres e Movimentos Feministas, de âmbito nacional e internacional,<sup>41</sup> incorporando reivindicações específicas das “mulheres do campo e da floresta”, de diferentes raças e etnias, gerações e faixas etárias.

Grandes manifestações e mobilizações também foram protagonizadas pelas mulheres da Via Campesina, que têm organizado eventos públicos para marcar a passagem do Dia Internacional da Mulher (8 de março) como uma jornada de lutas. No Brasil, essas ações têm sido coordenadas pelo Movimento de Mulheres Camponesas (originário dos Movimentos de Mulheres Trabalhadoras Rurais, criados nas décadas de 1980 e 90) e pelas mulheres do MST, embora tenham envolvido também mulheres de outras organizações ligadas à Via Campesina. O evento com maior repercussão foi a ocupação dos laboratórios de produção de mudas de eucaliptos da Aracruz Celulose, no Rio Grande do Sul, em 2006, por duas mil agricultoras. A mobilização tinha o objetivo de denunciar as consequências sociais e ambientais do avanço do “deserto verde” criado pelo monocultivo de eucaliptos e outras espécies florestais, e a expulsão violenta de indígenas e camponeses de terras reivindicadas pela Aracruz, ocorrida no início daquele ano, no estado do Espírito Santo. Nos anos seguintes, nessa mesma época do ano, foram promovidas ocupações de fazendas, prédios públicos, sedes de laboratórios e de multinacionais produtoras de sementes e agrotóxicos, e redes de fast-food, chamando a atenção para a necessidade de se construir um sistema agro-alimentar saudável, que respeitasse a biodiversidade e o modo camponês de produzir (SILIPRANDI, 2009).

Esses movimentos conseguiram transformar em política pública parte de suas reivindicações, como o acesso à documentação civil, à terra, ao crédito, à assistência técnica, à organização produtiva, o enfrentamento da violência contra a mulher. Medeiros (2008) e Scott et alii (2010) chamam a atenção para a importância da presença de mediações, capazes de problematizar permanentemente as condições de subordinação e dar suporte a

<sup>41</sup> A coordenação ampliada da Marcha das Margaridas 2011 é composta pela Contag, CUT, CTB, Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), Marcha Mundial de Mulheres, Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia (MAMA), Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE), União Brasileira de Mulheres (UBM), Coprofam e Rede de Mulheres Rurais da América Latina e Caribe (Rede Lac).

experiências de reordenamento de relações, que tendem a gerar questionamentos e novos conflitos, tanto em espaços públicos como no próprio lar. A presença de agentes de organizações como sindicatos, movimentos pastorais, organizações não governamentais, movimentos feministas, tem papel central na desnaturalização de comportamentos de subordinação.

Ampliou-se a participação de representantes de diferentes organizações de mulheres rurais em fóruns, conselhos, grupos de trabalho e outros espaços e eventos semelhantes às Conferências, em que se monitorou e se fez proposições de mudanças aos órgãos executivos sobre a implantação de políticas públicas para a área rural. Entre estes, destacam-se o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, que passou a contar com um maior número de organizações de mulheres na sua composição e com a criação de um Comitê Permanente de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia em seu interior. Abriu-se a possibilidade de participação de representação de mulheres rurais também nos comitês gestores dos Programas implantados pelo MDA, como o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, o Programa de Organização Produtiva, o Grupo de Trabalho de Gênero e Crédito, os Conselhos de Desenvolvimento Territorial. Da mesma forma, por iniciativa do Ppigre/MDA, foi realizado um esforço de capacitação para que as lideranças dos movimentos rurais se preparassem para atuar nesses fóruns (BUTTO; HORA, 2010).

Um empecilho para uma maior participação das mulheres nos espaços criados são as extensas jornadas de trabalho e as dificuldades para se afastar das atividades mais ligadas à reprodução, cuidados com os filhos, maridos e trabalho doméstico em geral. Por conta disso, as mulheres que mais se envolvem nas mobilizações e organizações são as que não têm filhos ou cujos filhos já estão crescidos (MEDEIROS, 2008; SCOTT et alii, 2010).

## CONCLUSÕES

O período recente foi palco de inegáveis avanços para as “mulheres do campo e da floresta”, beneficiadas por um conjunto de políticas mais abrangentes, voltadas para o reconhecimento de seus direitos e para a superação da pobreza, como as políticas de Reforma Agrária, Educação, Previdência, Bolsa Família, PAA, Crédito Rural, Assistência Técnica. Apesar dos avanços ainda persistem no país enormes desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e entre as zonas rural e urbana, como mostram os dados aqui analisados. Esses dados apontam para a persistência de um contexto de ausência de direitos para uma significativa parcela das mulheres rurais.

Um dos desafios colocados pelos movimentos feministas no período recente foi o aprofundamento da perspectiva de gênero para garantir o acesso, pelas mulheres, a estas políticas universais.

O período em análise foi marcado por um frutífero processo de negociação entre os movimentos de mulheres rurais (sejam autônomos ou comissões de mulheres no interior de movimentos mistos) e as instâncias governamentais. Tiveram importante papel de mediação deste processo, setores governamentais criados no período, voltados para a implementação de políticas de gênero, com destaque para a SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres e o Ppigre – Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Esse diálogo levou ao atendimento, pelo Governo Federal, de um conjunto de reivindicações históricas das mulheres rurais, resultando em alterações de legislação e em mudanças e adequações dos programas e políticas, tendo em vista garantir o seu acesso efetivo aos benefícios dessas políticas. Nota-se um exercício de intersetorialidade, com o envolvimento de diferentes Ministérios e Secretarias na implementação das propostas, visando a garantir às mulheres um conjunto de direitos sociais, econômicos e políticos, dos quais estavam excluídas.

Esse processo resultou em condições melhoradas para a efetivação desses direitos, que por sua vez, se reforçaram mutuamente, permitindo novos avanços, ao mesmo tempo em que colocam em pauta novos desafios a serem enfrentados. Por exemplo, a conquista dos direitos previdenciários, realizada no período anterior, exige o reconhecimento das mulheres enquanto “trabalhadoras rurais”, o que passa pela inclusão do seu nome na nota fiscal do produtor, no título da terra, pelo seu reconhecimento como associada pelos Sindicatos de Trabalhadores Rurais. A conquista da inserção do nome das mulheres nas notas fiscais de produtor rural, surgida como demanda para acesso à aposentadoria rural, favorece sua inserção em outros espaços de comercialização de seus produtos. A participação das mulheres na luta pela reforma agrária traz à tona a necessidade de titulação conjunta da terra, que por sua vez facilita o acesso à previdência e ao crédito rural. A luta pela efetivação dos direitos adquiridos revela a falta de documentação básica (certidão de nascimento, carteira de identidade, CPF) como pré-requisito para o exercício da cidadania, como “direito a ter direitos”. A luta pelo acesso à documentação básica resulta nas campanhas de documentação e viabiliza o acesso a um conjunto de políticas públicas. A identificação da ausência da mulher nos documentos da agricultura familiar facilita a implementação de mudanças administra-

tivas que levam à inclusão do nome das mulheres como titulares nas DAPs – Declarações de Aptidão ao Pronaf, permitindo não só o seu acesso ao crédito rural, mas também às políticas de comercialização, como é o caso do PAA. A maior participação em grupos produtivos de mulheres coloca a necessidade do acesso à assistência técnica apropriada, o que pode reforçar a inserção produtiva das mulheres rurais e a conquista de maior autonomia econômica.

Por outro lado, a identificação de um conjunto de gargalos na implantação dos diversos programas existentes revela que a conquista do reconhecimento formal dos direitos das mulheres na legislação ou nos programas é apenas um primeiro passo. Para que as políticas cheguem, de fato, a seu público potencial (no caso, o conjunto de mulheres “do campo e da floresta”), é necessário um conjunto de novas ações, que passam pela sua divulgação (em grande parte feita pelos próprios movimentos, mas também por campanhas, capacitações, formações), pela adequação da legislação existente, (incluindo mudanças em portarias, formulários, procedimentos administrativos) e pela superação da própria postura sexista de gestores e técnicos (incluindo funcionários dos bancos), tendo em vista superar os vícios patriarcais que persistem nas culturas institucionais, como constatado nos casos da titulação conjunta da terra, na emissão da DAP, no Pronaf, etc.

A real inserção das mulheres nas políticas como beneficiárias diretas depende de um olhar atento e de um monitoramento constante, por parte dos movimentos de mulheres e dos setores de gênero dentro do governo. A inserção dos movimentos de mulheres em espaços formais de participação e de monitoramento das políticas (grupos de trabalho, conselhos, conferências, muitos deles criados nesse mesmo período) apareceu como outro elemento-chave neste processo. Embora difícil de ser mensurado, o conjunto de atividades realizadas (seminários, capacitações, trocas de experiências) inegavelmente levou a uma maior participação política das mulheres nesse período, com efeitos sobre o seu empoderamento.

Permanece o desafio de superação das formas de dominação vigentes no interior da família. Há várias indicações de que a percepção, pelas próprias mulheres, da condição de subordinação de gênero à qual estão submetidas não é decorrência imediata da participação nestes processos, como apontam os estudos sobre assentamentos rurais. A presença de agentes de organizações – sindicatos, movimentos, pastorais, organizações não governamentais – acaba tendo papel central na desnaturalização de comportamentos arraigados no cotidiano, no apoio à criação das condições

para a superação da dominação e para o enfrentamento dos novos conflitos que surgem. A necessidade de apoio aos grupos produtivos de mulheres e à sua autonomia econômica surgiu neste processo, mas estes grupos ainda são frágeis.

Papel importante cumprem os setores governamentais voltados para a agricultura familiar, que precisam superar o olhar sobre a unidade familiar de produção como um bloco homogêneo, que desconsidera as desigualdades e subordinações existentes no seu interior. Ao se olhar a "família" como uma totalidade, o "chefe da família" (homem adulto, marido) tende a aparecer como único interlocutor, reforçando a invisibilidade das mulheres rurais e as desigualdades existentes. Essa visão tende a reconhecer apenas o homem como "agente produtivo" e a desconsiderar as contribuições das mulheres para a geração de renda da família, reforçando que se concentre na mão dos homens o acesso à renda monetária, a gestão e tomada de decisões dentro da unidade familiar.

Nas políticas e nas práticas dos diferentes órgãos públicos ainda estão presentes culturas organizacionais que operam com base nesses valores patriarcais e que muitas vezes sequer são percebidos como tal. Práticas discriminatórias com relação às mulheres são encontradas com frequência, de forma naturalizada. Apesar de vários avanços legais e formais, persistem interpretações de que os titulares dos projetos "têm que ser" os homens, o que na prática significa a exclusão das mulheres dos benefícios dessas políticas.

Nesse contexto, o aparecimento do nome das mulheres como titulares (da terra, dos contratos de financiamento ou de comercialização) foi uma conquista importante, pois além de reforçar a cidadania têm impactos concretos na sua vida. Ainda está em jogo, entretanto, a aceitação social de um novo status das mulheres rurais como sujeitos econômicos e políticos autônomos, com inserções sociais próprias, independentemente dos vínculos familiares.

A dominação econômica e cultural à qual estão submetidas dentro da família, leva as mulheres rurais a terem também dificuldades para se expressarem na vida pública, perpetuando um círculo vicioso de "não-direitos", de "não-cidadania" e de participação desigual no desenvolvimento. As mulheres em geral e as pobres em especial vivenciam, na sociedade, um sistemático processo cultural e político de expropriação das suas capacidades de agir publicamente e de exercício de seus direitos. O acesso a políticas públicas pode melhorar concretamente a vida das mulheres e permitir que haja uma valorização das suas contribuições para



a sociedade, ajudando a superar valores e preconceitos ainda existentes, que impedem a sua plena realização como cidadãs. O desenho de políticas públicas precisa levar em conta essas questões se quiser fazer realmente políticas de cidadania como um passo importante da luta pela emancipação humana de homens e mulheres.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

226

- AGUIAR, Vilênia V.P. e Stropasolas, Valmir L. As problemáticas de gênero e geração nas comunidades rurais de Santa Catarina. In: SCOTT, Parry, CORDEIRO, Rosineide e MENEZES, Marilda (org). *Gênero e Geração em Contextos Rurais*. Ilha de Santa Catarina: Editora Mulheres, 2010, pp.159-184.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. *Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. 2ª ed., Manaus: PGSCA–Ufam, 2008. 192 p. Disponível em <[http://www.nova-cartografiasocial.com/pub\\_livros.asp](http://www.nova-cartografiasocial.com/pub_livros.asp)>
- ARRUTI, José Maurício. Notas sobre as iniciativas federais em educação no contexto das políticas públicas para quilombos. In: Paraná. Secretaria de Estado da Educação. *Educação escolar quilombola: pilões, peneiras e conhecimento escolar (Cadernos Temáticos da Diversidade)*. Curitiba: Seed – Secretaria de Estado da Educação/Superintendência da Educação, 2010.
- ARRUTI, José Maurício. Políticas públicas para quilombos: terra, saúde e educação. In: PAULA, Marilene e HERINGER, Rosana (Org.). *Caminhos convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Henrich Boll/ActionAid, 2009. pp.75-110. Disponível em: <http://lapf-puc-rio.blogspot.com/2010/09>. Consulta em mai/2011.
- ASSIS, Thiago R.P.A. *Sociedade Civil e Institucionalização de Políticas Públicas: o caso do P1MC*. Grupo de Pesquisa: Políticas Sociais para o Campo. Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – Sober, jul/2010. Disponível em <<http://www.Sober.org.br/palestra/15/1266.pdf>>. Consulta em mar/2011.
- BONNAL, Phillippe e KATO, Karina. *Eixo temático: análise comparativa das políticas públicas de desenvolvimento territorial – Produto 3 – Relatório final*. S/l, IICA, 2009. Disponível em <<http://sistemas.mda.gov.br/Condraf/arquivos/2114021018.pdf>> (Consulta em mar/2011).
- BRASIL/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). *II Plano Nacional de Reforma Agrária – Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural*. 2004. Disponível em <[http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA\\_2004.pdf](http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf)> (consulta em mai/2011).
- BRASIL/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). *Relatório de Gestão Anual – 2010*. Brasília: MDA, 2011.
- BRASIL/Ministério do Desenvolvimento Agrário/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. *Cirandas do Pronaf para mulheres*. Brasília: Nead, 2005. 180p.
- BRASIL/Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia – Ppigre/Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Políticas para as trabalhadoras rurais: relatório de*



- gestão do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia do MDA/<[http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA\\_2004.pdf](http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf)>. Incra. Brasília: MDA, 2007. 67p.
- BRASIL/Secretaria de Especial de Política para as Mulheres – SPM. *II Seminário Nacional do Fórum Permanente de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta – Relatório final*. Brasília: SPM, 2010. Disponível em <<http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/coordenacao-geral-de-acoes-preventivas-e-garantia-de-direitos/enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres-do-campo-e-da-floresta/>>. Consulta em jun/2011.
- BRUMER, Anita e ANJOS, Gabriele. Relações de Gênero em Assentamentos: a noção de empoderamento em questão. In: LOPES, Adriana e ZARZAR, Andrea Butto (org). *Mulheres na Reforma Agrária – a experiência recente no Brasil*. Brasília: MDA, 2010. pp.219-240.
- BRUMER, Anita. Gênero e Agricultura: a situação da mulher na agricultura do Rio Grande do Sul. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 12(1): 360, janeiro-abril/2004.
- BRUMER, Anita e SPANEVELLO, Rosani Marisa. Entre o sonho e a realidade: O crédito rural para mulheres da agricultura familiar na Região Sul do Brasil. In: MDA/Nead. *Mulheres Rurais nas Políticas de Organização Produtiva* (no prelo).
- BURLANDY, Luciene. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. *Ciência e saúde coletiva*. v. 12 n. 6 Rio de Janeiro, nov./dec. 2007. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232007000600007&script=sci\\_arttext&tlng=e](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232007000600007&script=sci_arttext&tlng=e)> (Consulta em fev/2011).
- BUTTO, Andrea Zarzar e HORA, Karla Emmanuela R. Mulheres e Reforma Agrária no Brasil. In: LOPES, Adriana e ZARZAR, Andrea Butto (org). *Mulheres na Reforma Agrária – a experiência recente no Brasil*. Brasília: MDA, 2010, pp.21-37.
- CONTE, Isaura I.; MARTINS, Mariane D.; DARON, Vanderléia P. Movimento de Mulheres Camponesas: na luta a constituição de uma identidade feminista, popular e camponesa. In: PALUDO, Conceição (org). *Mulheres – Resistência e luta em defesa da vida*. São Leopoldo: Cebi, 2009, pp.86-132.
- CORDEIRO, Rosineide M. e QUADROS, Marion T. Jovens Agricultoras, salário-maternidade e o critério de idade. In: SCOTT, Parry; CORDEIRO, Rosineide e MENEZES, Marilda (org). *Gênero e Geração em Contextos Rurais*. Florianópolis: Editora Mulheres, 2010.
- DEERE, Carmem Diana. Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. *Estudos Feministas*. Florianópolis, pp.175-204, janeiro-abril/2004.
- DUARTE, Gisléia Benini e NETO, Raul da M. S. Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no Nordeste do Brasil. *Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia*. Anpec: Salvador, 2008. Disponível em <[http://www.bancodoNordeste.com.br/content/aplicacao/eventos/forum-bnb2008/docs/avaliando\\_o\\_impacto.pdf](http://www.bancodoNordeste.com.br/content/aplicacao/eventos/forum-bnb2008/docs/avaliando_o_impacto.pdf)> (Consulta em fev/2011).
- FALCO, Aline. Pela igualdade e pela preservação ambiental – Quebradeiras de coco de babaçu. In: Unifem. *O progresso das mulheres no Brasil*. Brasília: Unifem/Fundação Ford/Cepia, 2006, pp.132-136.
- FERNANDES, Fernanda Castro. A situação dos Direitos Humanos das Mulheres fumicultoras no Estado do Rio Grande do Sul. In: KASSAB, Marina Janzen (Coord) *Tabaco e Gênero no Brasil: diferentes olhares*. S/l, s/d, Ação de Controle do Tabagismo.
- FIGUEIREDO, Luciene Dias. Empates nos Babaçuais: do Espaço Doméstico ao Espaço Público Lutas de Quebradeiras de Coco Babaçu no Maranhão. In: WOORTMANN, Hellen; LOPES, Adriana L.; BUTTO, Andrea Zarzar; MOLINA, Caroline (Orgs.). *Margarida Alves – II Coletânea sobre Estudos Rurais e Gênero*. Brasília: MDA/Nead, 2007.

- GAIGER, Luis Inácio (coord.). *Sistematização de dados referentes à participação das mulheres nos empreendimentos econômicos e solidários cadastrados no Sistema Nacional de Economia Solidária* (Sies). Universidade do Vale do Rio Sinos (Unisinos). Grupo de Pesquisa em Economia Solidária. São Leopoldo, Unisinos, outubro de 2008.
- GOMES, Denyse; AMARAL, Waldiléia. *Empreendimentos de Mulheres Rurais da Amazônia: Articulação e caracterização das iniciativas*. Belém: GTNA/Pão para o Mundo (PPM), 2005.
- HEREDIA, Beatriz M.A e CINTRÃO, Rosângela P. Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro. In: Unifem. *O progresso das mulheres no Brasil*. Brasília: Unifem/Fundação Ford/Cepia, 2006.
- HERNÁNDEZ, Carmen Osorio. *Política de crédito rural com perspectiva de gênero: um meio de “empoderamento” para as mulheres rurais*. Tese de doutorado. Porto Alegre: Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.
- \_\_\_\_\_. Reconhecimento e autonomia: o impacto do Pronaf-Mulher para as mulheres agricultoras. In: SCOTT, P.; CORDEIRO, R.; MENEZES, M., (Org.). *Gênero e geração em contextos rurais*. Ilha de Santa Catarina: Editora Mulheres, 2010, pp.97-121.
- HOFFMANN, R.; NEY, M. *Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil*. Brasília: Nead/MDA, 2010.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Anos 2003 e 2009*. Dados disponíveis em <<http://www.sidra.IBGE.gov.br/PNAD/PNADpb.asp?o=3&i=P>>. Consulta em fev/2011.
- Ipea – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. PNAD 2009 – *Primeiros Resultados – Situação da Educação Brasileira – Avanços e Problemas*. Comunicado Ipea No. 66. Brasília, nov/2010. Disponível em <[http://www.Ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6180](http://www.Ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6180)>. Consulta em mar/2011.
- LEITE, Sérgio P. e ÁVILA, R. *Um futuro para o campo – reforma agrária e desenvolvimento social*. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2007.
- LOPES, Adriana e ZARZAR, Andrea Butto (org). *Mulheres na Reforma Agrária – a experiência recente no Brasil*. Brasília: MDA/Nead, 2010. 240pp.
- LOPES, Eliano S.A. e LIMA, Silvana L.S. *Análise do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais – P1MC, no Município de Tobias Barreto, Estado de Sergipe*. S/l, 2005. Disponível em <<http://www.fundaj.gov.br/geral/observaNordeste/eliano2.pdf>>
- MAGALHÃES, Reginaldo Sales. A “masculinização” da produção de leite. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. Vol.47, no.1 Brasília, jan-mar/2009.
- MDA/SAF – Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria da Agricultura Familiar/ Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural. *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural*. Brasília: MDA, 2007. Disponível em: <[www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/download/PnAter.doc](http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/download/PnAter.doc)>, consulta em jun/2011.
- MEDEIROS, Leonilde S. Assentamentos rurais e gênero: temas de reflexão e pesquisa. In: LOPES, Adriana e ZARZAR, Andrea Butto (org). *Mulheres na Reforma Agrária – a experiência recente no Brasil*. Brasília: MDA, 2010, pp.219-240.
- MELO, Hildete P.; CAPPELLIN, Paola e CASTRO, Elisa G. Agricultura Familiar nos Assentamentos Rurais: nas relações entre as mulheres e os homens – O caso do Pontal do Paranapanema. FAO/Incra, 1996. In: LOPES, Adriana e ZARZAR, Andrea Butto (org). *Mulheres na Reforma Agrária – a experiência recente no Brasil*. Brasília: MDA, 2010, pp.81-152.
- MOURÃO, Patrícia de Lucena. *Relatório técnico contendo a sistematização das informações levantadas no mapeamento dos grupos produtivos de mulheres rurais (5/6)*. Projeto de Cooperação Técnica “Apoio às políticas e à participação social no desenvolvimento rural sustentável” – PCT IICA/MDA – Nead; Brasília, 2008 (mimeo).

- NOBRE, Miriam; TITO, Neuza; COELHO, Sonia; MACLEOD, Morna; RODRÍGUEZ, Ana Maria. *Caminhos para a igualdade de gênero entre indígenas e quilombolas*. São Paulo: SOF/Oxfam, 2006.
- PAULILO, Maria Ignez S. Trabalho Familiar: uma categoria esquecida de análise. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 12 (1): 360, janeiro-abril/2004, pp.229-252.
- PEREIRA, Lucélia L.; SANTOS, Leonor M.P.; SOARES, Micheli D.; HENRIQUE, Flávia C.S.; GUADAGNIN, Simone C.; SANTOS, Sandra M.C. *Efeitos do Programa Bolsa Família nas condições de vida de beneficiários em municípios de muito baixo IDH*. 2008. Acesso em <undp-povertycentre.org>
- PROJETO NOVA CARTOGRAFIA SOCIAL DA AMAZÔNIA. *Fascículo 1 – Quebradeiras de coco babaçu do Piauí*. São Luís, 2005. (Série Movimentos sociais, identidade coletiva e conflitos). Disponível em <<http://www.novacartografiasocial.com>> (Consulta em abr/2011).
- REGO, Walquiria Leão. *Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao bolsa família*. Lua Nova. São Paulo, 73: 147-185, 2008.
- SABBATO, Alberto; MELO, Hildete; LOMBARDI, Maria Rosa; FARIA, Nalu; BUTTO, Andrea. *Estatísticas rurais e a economia feminista: um olhar sobre o trabalho das mulheres*. Brasília: MDA, 2009, 168pp.
- SACCHI, Ângela. Mulheres indígenas e participação política: a discussão de gênero nas organizações de mulheres indígenas. *Antropológicas*, ano 7, v. 14, 2003. pp.95-110.
- SALES, Celecina Maria Veras. Mulheres rurais: tecendo novas relações e reconhecendo direitos. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 15 (2): 240, maio-agosto/2007, pp.437-443.
- SCOTT, Parry; RODRIGUES, Ana Cláudia; SARAIVA, Jefza C. Onde mal se ouvem os gritos de socorro: notas sobre a violência contra a mulher em contextos rurais. In: SCOTT, Parry; CORDEIRO, Rosineide e MENEZES, Marilda (org). *Gênero e Geração em Contextos Rurais*. Florianópolis: Editora Mulheres, 2010.
- SILIPRANDI, Emma C. e CINTRÃO, Rosângela P. As mulheres agricultoras e sua participação no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. In: MDA/Nead. *Mulheres Rurais nas Políticas de Organização Produtiva* (no prelo).
- SILIPRANDI, Emma. Desafios para a extensão rural: o social na transição agroecológica. *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, v. 3, pp.38-48, 2002.
- . *Mulheres e Agroecologia: a construção de novos sujeitos na agricultura familiar*. Tesede Doutorado. Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, UnB, 2009. Disponível em <<http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/5591>>
- SILVA, Carmem; ÁVILA, Maria Betania; FERREIRA, Verônica. *Nosso trabalho tem valor! Mulher e Agricultura Familiar*. S/l: SOS Corpo/MMTR-NE – Movimento da Mulher Trabalhadora Rural – NE, 2006.
- SOARES, Sergei e SÁTYRO, Natália. *O programa bolsa família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Ipea – Texto Para Discussão No 1424. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em <[http://desafios.Ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1424.pdf](http://desafios.Ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf)> (Consulta em abr/2011).
- WEITZMAN, Rodica. Mulheres na Assistência Técnica e Extensão Rural. In: MDA/Nead. *Mulheres Rurais nas Políticas de Organização Produtiva* (no prelo).
- ZORZI, Analisa. *Uma análise crítica da noção de empoderamento com base no acesso das agricultoras ao Pronaf Mulher em Ijuí-RS*. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.



---

# MULHERES RURAIS E POLÍTICAS SOCIAIS: UMA EXPERIÊNCIA EM PERNAMBUCO

*Cristina Buarque*

231

A partir de 2007, Pernambuco experimentou um crescimento econômico que superou as médias nacional e regional. Porém, mesmo neste contexto de florescimento da economia e de investimento social, a integração das mulheres como sujeitos sociais, produtivos e políticos, no campo e na cidade, ainda sofre limitações culturais. A efetivação dessa integração depende, fortemente, da criação de políticas específicas, capazes de acelerar o empoderamento das mulheres, enfrentando as velhas práticas patriarcais e inibindo a reprodução das relações desiguais de gênero.

Nesse sentido, o grande desafio posto para a gestão pública tem sido identificar e promover mecanismos e estratégias capazes de acelerar a habilitação das mulheres de classes menos favorecidas de forma a garantir-lhes um lugar na dinâmica produtiva.

Assim, a inclusão das mulheres e, em particular das mulheres rurais, na condição de sujeitos produtivos reveste-se de grande complexidade, uma vez que não se trata de lançar as mulheres no mercado de trabalho para servirem ao desenvolvimento, mas, sim, para que o desenvolvimento realmente venha a contribuir para sua emancipação.

Com essa perspectiva, as políticas de promoção da igualdade de gênero no mundo do trabalho devem, não apenas romper com o modelo assistencialista tradicional, mas garantir as condições necessárias à participação das mulheres em capacitações e benefícios sociais.

Dois Programas têm produzido impactos positivos sobre as mulheres rurais de Pernambuco: o Bolsa Família, do Governo Federal, e o Programa Chapéu de Palha promovido pelo governo do estado.

Além disso, a partir de 2007, com base nos Anais da II Conferência Estadual de Políticas Públicas para Mulheres, demandas foram acolhidas pelo governo do estado, que criou a Secretaria da Mulher de Pernambuco (SecMulher), tendo como missão garantir os

direitos das mulheres, especialmente com a interiorização das ações de gênero, norteadas pelo I Plano Estadual de Políticas Públicas para as Mulheres Rurais. No período de 2008-2009, esse Plano foi desenvolvido em conjunto com a Comissão de Mulheres Rurais, composta por representantes da SecMulher e de movimentos sociais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); o Movimento de Libertação dos Sem Terra (MLST); o Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE); a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco (Fetape); a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf); a Comissão Pastoral da Terra (CPT); o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC); o Movimento Agroecológico pela Reforma Agrária (Mapra); a Comunidade Quilombola Onze Negras; a Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME) e outras representações indígenas.

#### O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA IMPORTANTE ETAPA DA POLÍTICA DAS MULHERES RURAIS

O Bolsa Família, e sua ampliação para mais de 20% dos domicílios nacionais, alcança, em Pernambuco, a ordem de 43% da população, o que corresponde a 3,6 milhões de pessoas. Esses esforços, além de onerarem muito modestamente os cofres públicos, têm impactos políticos, econômicos e sociais importantes, tais como a debilitação do poder do “coronelismo” local, o crescimento do mercado interno e a inclusão das mulheres como gestoras de recursos.

Os oito anos de Bolsa Família permitiram a uma grande massa de mulheres acessar e gerenciar diretamente recursos financeiros, de forma segura e regular e, por consequência, exercitar algumas práticas públicas, tais como ser titular de cadastro, estabelecer relações com bancos e utilizar cartão magnético. Com isso, outro cotidiano se revelou na vida dessas mulheres, transformadas em esteio do maior programa nacional de redistribuição de renda.

Esse primeiro grande investimento social, focado nas camadas mais pobres da população, além de romper com a limitação das políticas sociais “universais”, e com o assistencialismo tradicional, promoveu a mais importante ruptura com as práticas patriarcais do estado, reconhecendo, pela primeira vez, nas mulheres, e não nos homens, o agente garantidor do uso adequado do benefício. Anualmente, 93% dos recursos do Programa são recebidos pelas mulheres. Esse fenômeno desnaturalizou a condição masculina como principal via de acesso às políticas públicas, tornando inegável o impacto das lutas feministas em favor da valorização das mulheres como sujeitos sociais.

#### PROJETO DE FORMAÇÃO DE REDE DE AGENTES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES RURAIS

A grande massa de trabalhadores informais do Pernambuco rural é constituída por mulheres, haja vista suas principais reivindicações: reconhecimento da profissão de agricultoras, direito à sindicalização, direito à aposentadoria, direito ao salário maternidade e à assis-

tência à saúde da mulher. Dessa forma, as conquistas trabalhistas vinculadas às clientelas sindicais pouco impactaram a vida das trabalhadoras informais, enquanto o Bolsa Família tornou possível o seu acesso direto a recursos financeiros, construindo uma inédita base para a vivência de situações públicas e privadas diferenciadas.

Assim, considerando as demandas das mulheres rurais, suas práticas educativas, o momento de planejamento da expansão econômica de Pernambuco, bem como o acesso ao Bolsa Família, a SecMulher tomou para si a tarefa de promover as condições de sua participação, como sujeitos produtivos, na nova dinâmica socioeconômica do estado, tentando deixar no passado as máculas da exclusão, da violência e do atraso patriarcal.

Reconhecendo as dimensões desse desafio, a SecMulher optou pela estratégia de incentivo à promoção de Redes como instrumento capaz de alavancar tanto um processo de integração das diferentes competências geradas pelo movimento de mulheres nos últimos 25 anos, quanto para a abertura de canal de interlocução com os movimentos sociais do campo. O objetivo é sensibilizar e mobilizar os poderes públicos ligados, principalmente, ao ensino formal e profissionalizante, bem como o setor privado.

A SecMulher identificou como sua principal tarefa a adoção de mecanismos de aceleração do desenvolvimento pessoal e profissional das mulheres rurais. Em outras palavras, deveria eleger a implementação de instrumentos que proporcionassem às mulheres autoconfiança e capacidade de defesa diante das discriminações, fortalecendo seus desejos de vida ativa, que durante séculos lhes foram negados.

Assim, partiu para construir uma ação na qual estivessem integrados recursos e conteúdos educacionais capazes de despertar o interesse das mulheres rurais, cobrir suas carências de conhecimentos sobre o mundo e fortalecer a sua auto-estima. Com essa finalidade criou o curso de Cidadania e Políticas Públicas para Mulheres Rurais, com 126 horas de aulas, oficinas e práticas voltadas para a transformação de suas condições desvantajosas de gênero, raça e etnia. Definia-se, também, esse momento como a primeira e principal etapa do Projeto de Formação de Rede de Agentes de Políticas Públicas para as Mulheres Rurais, que contemplava, em seguida, a oferta de cursos profissionalizantes e encaminhamentos ao ensino formal. Assim, desenhou-se o formato básico da ação da Secretaria da Mulher para as mulheres rurais.

A última parte da proposta contempla o atendimento às necessidades práticas e imediatas da população feminina rural, como adoção da recreação para suas crianças, meios ou recursos financeiros para seu deslocamento e alimentação, respeito aos seus horários e obrigações no espaço doméstico.

Essa lógica, que se contrapõe à reprodução da condição de exclusão das mulheres, deve se constituir em ação pública para mudanças sociais e econômicas, com impacto diferenciado sobre as relações desiguais vivenciadas no estado de Pernambuco.

#### O PIONEIRISMO DO CHAPÉU DE PALHA MULHER NA REDE

O governo de Pernambuco criou, em 1988, o Programa Chapéu de Palha com o propósito inicial de amparar as famílias dos homens trabalhadores da cana que, no período da entres-



safrá, ficavam sem emprego e sem salário. Em 2007, com o apoio da Secretaria da Mulher de Pernambuco (SecMulher), as mulheres rurais foram incluídas nesse Programa através da oferta de capacitações profissionalizantes, mesmo que não gozassem da condição formal de trabalhadoras.

A SecMulher além de criar o Projeto de Formação de Rede de Agentes de Políticas Públicas para as Mulheres Rurais, estabeleceu parcerias com as ONGs locais de mulheres para detalhamento e execução das estratégias previstas, implantando a rede na Zona Canavieira, na Fruticultura Irrigada, bem como no Projeto Ação Convergir Mulher. A experiência dessas entidades no campo social e na formação em gênero, raça e etnia, preencheu uma lacuna deixada pelo poder público durante décadas, assim como favoreceu o desenvolvimento local, com a contratação de educadoras e recreadoras nos municípios e a utilização dos serviços e mercadorias do comércio local.

Buscando os mesmos níveis de excelência, agora no campo da profissionalização, a SecMulher, apoiou-se no Sistema S<sup>1</sup>, para ofertar cursos nas áreas de construção civil, técnica de refrigeração, mecânica de motos, condução de máquinas pesadas, eletricidade predial, bombas hidráulicas, torneiras mecânicas, entre outras profissões tradicionalmente entendidas como masculinas. Em 2011, estreitaram-se as parcerias com a Secretaria de Educação do Estado, ampliando o fluxo de encaminhamentos das mulheres para os programas educativos, com o objetivo de elevar seus níveis de escolarização.

A cada ano de implantação do projeto, a Rede vem sendo ampliada em seu território de atuação, no número de participantes e na quantidade de recursos investidos. Em 2010, ela esteve presente em 78 dos 184 municípios pernambucanos, sendo 53 da Zona da Mata, 7 do Sertão do São Francisco, 18 distribuídos no Agreste Meridional e nos Sertões do Moxotó e de Itaparica. Estes últimos municípios foram selecionados por apresentarem os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado. No período foram envolvidas nas atividades da Rede, 685 educadoras e 692 recreadoras, ligadas a 40 organizações não governamentais, feministas ou mistas, que trabalham com gênero e empoderamento, além do Senai e Senac. No total foram capacitadas 22.850 mulheres rurais e atendidas 9.715 crianças.

Os anos de 2007 a 2010 foram anos de estruturação das políticas públicas para mulheres rurais de Pernambuco. Mais do que um compromisso de governo, essa opção pelo fortalecimento das mulheres rurais tornou-se indispensável e inadiável para a construção de um novo caminho rumo ao desenvolvimento.

<sup>1</sup> O Sistema S envolve, dentre outras instituições, o Senai, o Senac, o Sesi e o Sesc, que devem aportar contribuições financeiras a programas sociais.





# A CIDADE E A MULHER: DESAFIOS COTIDIANOS E DIREITOS SOCIAIS



Foto: Luciola Villela – Blog da Pacificação/Camilo Coelho

Este texto retoma as ideias centrais do artigo de 2006 (PELEGRINO, 2006) para situar a mulher no contexto urbano do Brasil. Porém, traz alterações quanto à forma e, em alguns casos o próprio conteúdo. Isto em razão de recentes mudanças políticas – a eleição majoritária de 2010 e, também nos programas urbanos,<sup>1</sup> sobretudo, a política habitacional, com impactos nos segmentos pobres, principalmente, nas mulheres. Quer-se aqui, atualizar os dados, nos limites permitidos a partir de sistematizações já disponíveis do Censo 2010 e PNADs 2008 e 2009. A apreciação dos novos dados permite perceber alterações pouco significativas quanto o alcance das políticas públicas voltadas para as mulheres. Pois, ainda que venham sendo feitos investimentos<sup>2</sup> em programas e projetos sociais, as desigualdades entre homens e mulheres ainda é muito pronunciada no Brasil. Sobretudo, quando se verifica as persistentes situações de violência contra a mulher e também as condições adversas de acesso aos serviços urbanos – habitação, saúde, transporte, lazer, dentre outros.

Ana Izabel de Carvalho Pelegrino – professora adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); assistente social, doutora em Planejamento Urbano e Regional.

<sup>1</sup> Destaca-se a criação do Programa Bolsa Família em 2003 ([www.mds.org.br](http://www.mds.org.br)) e do Programa Minha Casa, Minha Vida em 2009 ([www.cidades.org.br](http://www.cidades.org.br)).

<sup>2</sup> O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, concebido em 2003 e, incrementado a partir de 2010 tem permitido o crescimento econômico do país; contudo, destaca-se que se tais medidas não forem acompanhadas de maciços investimentos em infra-estrutura social, será pouco provável a reversão das situações de vulnerabilidade social em que encontram amplos segmentos da população brasileira, principalmente as mulheres pobres e negras.

Avanços já foram obtidos, mas o caminho ainda é longo para as mulheres, sobretudo para as mulheres negras. Os desafios são muitos e de grande complexidade, pois em certas regiões do país ainda se verificam práticas excludentes impostas a diversos segmentos sociais, justificadas por questões de gênero, raça e etnia. Eis porque a necessidade premente de retomarmos as reflexões trazidas na coletânea *O Progresso das Mulheres no Brasil* (2006) na conjuntura atual. O presente esforço teórico-analítico deve aprofundar temas relativos à desigualdade de gênero, a violência contra a mulher e a violação dos direitos humanos presente em várias esferas da vida social. Os dados e informações tratados na coletânea de 2006 serão atualizados. As atualizações, certamente, serão instrumentos de reflexão para mapeamento e avaliação das políticas públicas voltadas para os serviços urbanos, privilegiando as condições de acesso à cidade por parte dos segmentos mais vulneráveis (mulheres brancas e negras, mulheres de baixa renda e com pouca qualificação).

Por meio de indicadores sociais diversos pode-se demonstrar a situação das mulheres em diferentes campos da vida social nos âmbitos internacional, nacional e local. As análises sobre a abrangência e o alcance da melhoria das condições de vida das mulheres devem, necessariamente, realçar os determinantes socioculturais, conformadores de um conjunto de práticas que ainda persiste e confirma as discrepâncias entre mulheres e homens no que diz respeito ao acesso ao trabalho e à renda, aos serviços de saúde, habitação, educação, transporte, lazer e enfim, direito à cidade.

O conjunto das temáticas que estruturam essa coletânea analisa, com enfoques teóricos diferenciados, o progresso das mulheres no Brasil, tendo como marco analítico a Constituição de 1988, quando se observam alterações substantivas no campo dos direitos individuais e sociais. Fruto de amplas mobilizações e lutas femininas em várias sociedades e culturas, os avanços nas condições de vida e reprodução social das mulheres ainda são relativos se comparados aos ganhos materiais já produzidos coletivamente. A adoção da categoria de gênero<sup>3</sup> para a análise dos usos do espaço urbano e das condições urbanas de vida caracteriza-se como um esforço reflexivo e constitui-se objetivo desse artigo. Isso porque as reflexões ora apresentadas derivam da preocupação por relevar na conformação e implementação de

<sup>3</sup> Embora biologicamente fundamentado, gênero é uma categoria relacional que aponta papéis e relações socialmente construídas entre homens e mulheres. Nas palavras de Simone de Beauvoir, "não se nasce mulher, torna-se mulher". "Tornar-se mulher, mas tornar-se homem também, são processos de aprendizado nascidos de padrões sociais estabelecidos, que são reforçados através de normas e modificados no tempo, refletindo as mudanças na estrutura normativa e de poder dos sistemas sociais" In. Relatório A questão de gênero no Brasil, 2003, p.37).

políticas urbanas as especificidades de gênero na abordagem espacial para análise da problemática urbana – a apropriação e usos dos serviços urbanos. O texto enfatiza que as desigualdades de gênero somente serão superadas a partir da elaboração de políticas públicas que efetivamente assegurem o direito à cidade, pois as fraturas e lacunas no campo dos direitos humanos e sociais voltados para as mulheres ainda são muito pronunciadas.

O conteúdo do artigo privilegia a análise do cotidiano nas grandes cidades brasileiras frente à precariedade da política urbana como um todo e, especialmente aquelas que se voltam para as mulheres de baixa renda. Destaca-se que os processos de urbanização acelerada, bem como a ineficiência ou mesmo ausência de uma política urbana que estructure habitação, serviços públicos essenciais e uma gestão urbana consequente, têm contribuído para aprofundar a chamada exclusão territorial e, nesse sentido, as mulheres, sobretudo as negras e de baixa renda têm sido mais penalizadas. É fato que a fragilidade e insuficiência das políticas públicas de saúde, educação, transporte e lazer acarretam maiores dificuldades no cotidiano laboral dessas mulheres. Assim sendo, destacamos a necessidade de valorizar a perspectiva de gênero<sup>4</sup> no trato das políticas públicas urbanas, de maneira a viabilizar melhores condições de vida e direito democrático à cidade.

O artigo está estruturado em duas partes, seguidas de comentários finais e referências bibliográficas. As transformações da modernidade, ou ainda as alterações radicais de tempo-espço experimentadas pelos indivíduos com o advento da chamada modernidade ocidental são retomadas do texto da coletânea publicada em 2006, como eixo analítico das reflexões aqui produzidas, pois são identificadas como estruturantes das condições de urbanidade nas cidades contemporâneas (PELEGRINO, 2006). Na primeira parte será apresentado um breve panorama sobre as cidades brasileiras quanto às condições de sociabilidade e habitabilidade urbanas. Em seguida, apresentamos os serviços urbanos chamados de essenciais – como infra-estrutura urbana, saneamento básico, coleta de lixo, habitação, transporte, segurança pública, trabalho e lazer – reconhecidos como direitos sociais contemplados na Constituição de 1988, por meio de dados e indicadores sociais mais expressivos

<sup>4</sup> Sabe-se que o conjunto de “problemas” que conformam a chamada questão urbana não se restringe à questão habitacional, posto que envolve os meios de transporte, a infra-estrutura de saneamento (água, esgoto e coleta regular de lixo), energia, pavimentação, políticas de preservação ambiental, áreas democráticas de lazer e política de segurança. (PELEGRINO, 2003) Dessa maneira, reconhece-se que a conformação e implementação de uma política urbana que, de fato, consiga barrar o crescimento exponencial de cidades profundamente excludentes poderá ser enriquecida a partir do enfoque de gênero, visto enquanto categoria relacional, pois a moradia e o acesso aos bens e serviços urbanos devem ser tratados como direitos sociais.

para refletir sobre as condições de acesso a tais serviços, reconhecendo que a melhoria já obtida não vem assegurando o enfoque de gênero na elaboração das políticas públicas urbanas. Ou seja, a vulnerabilidade das mulheres persiste, inclusive quando se verificam os ainda altos índices de violência e estupro, somados às carências de direitos sociais básicos.

## **AS CIDADES BRASILEIRAS E A VULNERABILIDADE DAS MULHERES**

240

A cidade tem se constituído ao longo do tempo em espaço profícuo para a explicitação das diferenças. As diferenças decorrem, primeiramente, da sua localização no urbano. Ou seja, aqueles que estão e agem no palco e, aqueles que porque excluídos, agem nos bastidores. Esta localização é determinada pela possibilidade de acesso aos bens e serviços produzidos na cidade. Sendo invariavelmente associada à formação histórica de pobres e ricos, é fácil constatar a trajetória sistemática de negação da cidade às classes populares. Observa-se ainda que as fraturas sociais existentes no Brasil – referidas ao acesso a bens e serviços urbanos coletivamente construídos – afetam mais agudamente às mulheres pobres e negras.

O aprofundamento das históricas e sistemáticas estratégias de negação da cidade aos pobres tem contribuído para o aumento dos chamados *problemas urbanos* – como favelização, infra-estrutura de saneamento e água potável, precarização dos transportes, dentre outros – expressão das incompletas e insuficientes políticas urbanas. As iniciativas das classes dominantes de ordenamento do território e arrumação das cidades, em sintonia e com o apoio do Estado, caracterizam-se pelo acionamento de mecanismos de controle e de dominação inscritos no espaço da cidade, delimitando áreas diferentes de circulação para pobres e ricos (PELEGRINO, 2003). A delimitação de “áreas de circulação territorial” pode ser verificada ao longo da história da humanidade. Entretanto, com o surgimento da chamada modernidade ocidental e, muito particularmente, com a divisão da sociedade em classes, o que só foi possível com a instauração da propriedade privada e com a criação de instituições políticas e religiosas que as legitimavam, como por exemplo, o Estado burguês e a Igreja Católica, a mobilidade de pessoas, bens e serviços torna-se uma condição premente da expansão da acumulação de capital.

Nos países latino-americanos a pobreza e suas consequências são sistematicamente reconhecidas como uma “questão a ser solucionada”. No Brasil,

o enfrentamento da pobreza<sup>5</sup> e, a sua superação vem assumindo lugar de destaque na agenda política do país, sobretudo a partir das eleições majoritárias de 2010. Para atingir este objetivo, esforços vêm sendo realizados, envolvendo governo e segmentos da sociedade civil, para isto, [...]

o desafio é manter as políticas sociais. O Brasil é o único país da América Latina que manteve a universalidade das políticas de seguridade social. Chile, Uruguai e Argentina, por exemplo, que tinham as melhores políticas sociais da região, privatizaram a saúde, e a previdência embalados pela onda do neoliberalismo (TAVARES, 2010, p.15).

241

Assim, reconhece-se que em países desprovidos de políticas públicas efetivamente incluídas, a fala do sujeito popular deve ser buscada no encaminhamento de reivindicações por direitos de cidadania: habitação, trabalho, educação, transporte, saúde, segurança pública e, enfim, no caso dos pobres urbanos, o direito ao uso da cidade (PELEGRINO, 2003).

Os processos contemporâneos do capitalismo têm produzido o aprofundamento de múltiplas formas de exclusão social, com impactos mais fortes nos segmentos historicamente vulnerabilizados, como mulheres negras e pobres; crianças e jovens e idosos, também pertencentes às camadas populares (SOARES, 2003). Face à reestruturação de processos produtivos, impulsionada pela crise do capitalismo mundial, principalmente a partir da década de setenta, fenômenos distintos, mas estreitamente articulados reconfiguram as relações sociais: desinstitucionalização, dissolução do mundo do trabalho, neoliberalismo e múltiplas formas de exclusão e vulnerabilidade. Tais fenômenos criam desafios e impasses relativos ao futuro. Os efeitos desses fenômenos têm sido, sem dúvida, mais perversos nos países dependentes e subdesenvolvidos. Entretanto, no caso do Brasil, os impactos das recentes crises econômicas das chamadas economias centrais, ou seja, dos países desenvolvidos, parecem ter sido menos nefastos. Pois,

as prioridades são infra-estrutura, investimento, política social e, naturalmente, política de incorporação social para que, num prazo razoável, o Brasil

<sup>5</sup> O Brasil realizou eleições majoritárias em 2010. A eleição da presidenta Dilma Rousseff marca a história republicana do país; de um lado por permitir dar continuidade a um programa de governo emergido de uma liderança popular (O ex-presidente Luis Ignácio Lula da Silva governou o Brasil em dois mandatos consecutivos – 2003/2010) e, por outro pela eleição da primeira mulher à presidência do Brasil. O maior desafio e objetivo de seu governo será minimizar a pobreza no país, pois como mostra o lema de seu governo: “país rico, é país sem pobreza” e, mais, “a luta mais obstinada de meu governo será pela erradicação da pobreza extrema e a criação de oportunidade para todos” (Discurso de Posse da Presidenta Dilma Rousseff, Brasília, 1º de janeiro de 2011).

deixe de ser um país em desenvolvimento, em que se assiste à reprodução da pobreza junto com a riqueza – um problema histórico que Celso Furtado chamava de maldição da gente. (TAVARES, 2010, p.16).

Em países com grande extensão territorial, como é o caso do Brasil, o conjunto de problemas decorrentes da urbanização acelerada, impulsionada a partir da década de 1940, poderia ser minimizado se houvesse políticas articuladas de desenvolvimento regional e, principalmente reformas – urbana e rural – que efetivamente contemplassem o conjunto de políticas públicas necessárias à reprodução dos cidadãos, independente do corte urbano / rural.<sup>6</sup>

TABELA 1 – BRASIL – POPULAÇÃO POR REGIÕES

Regiões	População em 2000 (milhões)	População em 2010 (milhões)
Norte	12.893.561	15.864.454
Nordeste	47.693.253	53.081.950
Sudeste	72.297.351	80.364.410
Sul	25.089.783	27.386.891
Centro-Oeste	11.616.745	14.058.094

Fonte: Censo, 2010, IBGE.

TABELA 2 – BRASIL – AS DEZ MAIORES CAPITALIS

Metrópoles	População em 2000 (milhões)	População em 2010 (milhões)
São Paulo	10.434.252	11.253.503
Rio de Janeiro	5.857.904	6.320.446
Salvador	2.443.407	2.675.656
Brasília	2.051.146	2.570.160
Fortaleza	2.141.402	2.452.185
Belo Horizonte	2.238.526	2.375.151
Manaus	1.405.835	1.802.014
Curitiba	1.587.315	1.751.907
Recife	1.422.905	1.537.704
Porto Alegre	1.360.590	1.409.351

Fonte: Censo, 2010, IBGE.

<sup>6</sup> A análise sobre as políticas públicas destinadas às mulheres no contexto urbano não supõe a dicotomização entre os meios urbano e rural. O Brasil possui fraturas sociais ainda bem pronunciadas; dentre as explicações para a grande desigualdade que caracteriza o país destaca-se a questão fundiária, ou seja, as experiências de reforma agrária e também urbana ainda não foram realizadas plenamente. Dessa maneira, reconhecem-se as singularidades do urbano e do rural e, por isso, sugere-se que as políticas públicas devem contemplar as diversidades culturais, étnicas, raciais, de gênero, etc., reforçando a dimensão continental do país e as particularidades regionais. Para uma apreciação sobre as políticas públicas no meio rural ver o texto de Rosângela Cintrão e Emma Siliprandi nesta coletânea.



Com quase duzentos milhões de habitantes concentrados, majoritariamente, nas cidades (84,64%), sendo 51,3% mulheres (98,4 milhões de pessoas) e 48,7% de homens (93,4 milhões de pessoas), o Brasil ainda é um país profundamente desigual; a despeito dos avanços sociais já obtidos, os serviços de infra-estrutura ainda não contemplam a totalidade da população.<sup>7</sup> Entre os anos de 2000 e 2010, o crescimento populacional foi de 1,17% ao ano, apresentando queda se comparado com o índice mais alto já registrado no país, que foi de 2,99% ao ano, entre as décadas de 1950 e 1960. Múltiplos fatores têm contribuído para esta queda; no que se refere às mulheres, destaca-se a queda na taxa de fecundidade (em 1997, 25,8% das mulheres tinham um filho e em 2007, este percentual sobe para 30,7%); o aumento do nível de escolaridade entre as mulheres (a taxa de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais, caiu 1,8% entre 2004 e 2009, atingindo ainda 14,1 milhões de pessoas, ou seja, 9,7% das pessoas de 15 anos ou mais; entre os sexos o percentual é de 9,8% e 9,6%, para homens e mulheres, respectivamente); a participação decisiva no mercado de trabalho e, conseqüentemente a prevalência nas chefias de família, sobretudo entre as mulheres de baixa renda.<sup>8</sup>

De acordo com os dados do Censo de 2010 (IBGE), que ora vêm sendo agrupados de maneira a permitir análises mais afinadas. Observa-se que 6,2 % dos domicílios brasileiros não têm banheiro e 67,14 % têm um banheiro, ainda que o acesso à água encanada já se verifique em 82,8% dos domicílios. A desigualdade se expressa quando se verifica que 26,84% dos domicílios brasileiros possuem mais de um banheiro. Quer-se ainda destacar, que não é possível avaliar, nos limites dos dados estatísticos, a qualidade dos banheiros quanto às condições de higiene e material de construção utilizado, uma vez que as condições de moradia ainda são precárias bem como o acesso aos serviços de infra-estrutura social, sobretudo entre as mulheres de baixa renda e negras.

Conforme Tabela 3 a seguir, para o acesso ao saneamento básico, ou seja, rede coletora de esgoto, o percentual de apenas 55,5% dos domicílios

<sup>7</sup> O país realizou em 2010 o Censo populacional; a pesquisa envolveu uma grande quantidade de variáveis e informações sobre vários aspectos da vida nacional (IBGE). Os dados coletados vêm sendo sistematizados e analisados de maneira a permitir a visualização dos avanços já obtidos e, principalmente instrumentalizar a elaboração de novas políticas públicas dirigidas aos segmentos mais vulneráveis, principalmente, às mulheres.

<sup>8</sup> As informações aqui analisadas se referem aos dados gerais da população. (PNAD, 2008 e 2009, IBGE) Importa destacar que análises mais detalhadas certamente, expressariam as singularidades regionais, bem como as diferenças culturais, de gênero, raça, etnia, etc. De toda maneira, o panorama geral aqui tratado revela avanços sociais importantes, mas também indica que a desigualdade de gênero ainda persiste, mesmo que as mulheres representem a maior parcela da população, inclusive na parcela economicamente ativa; estudem mais, sejam mais qualificadas e ainda ganhem menos que os homens. Análises por regiões e por sexo demonstram que as disparidades entre homens e mulheres são ainda mais perversas.

em 2010 ainda é baixíssimo quando se reconhece a sua relevância para o desenvolvimento humano. Ainda se verifica no país, situações nas quais o esgoto é despejado diretamente nos rios, córregos e riachos em cidades mais pobres, mas também em regiões metropolitanas, como na cidade do Recife<sup>9</sup> expressando que as desigualdades são também de natureza regional (BACELAR, 2000). Assim sendo, sugere-se que a conformação de políticas públicas deve, necessariamente, contemplar as múltiplas desigualdades historicamente perpetuadas na sociedade brasileira, sobretudo a desigualdade de gênero, pois se os pobres são mais vulneráveis, as mulheres pobres o são ainda mais. Com relação aos serviços de energia elétrica, ainda que os dados apontem o percentual de quase 100%, cabe considerar que existem no Brasil, inclusive nas capitais, inúmeras situações irregulares de fornecimento de energia, as chamadas ligações clandestinas<sup>10</sup> – ou gatos, a depender de variações regionais. Estes tipos de ligação são frequentes em favelas e em loteamentos irregulares.

TABELA 3 – BRASIL – INFRA-ESTRUTURA DOS DOMICÍLIOS

	2000 (%)	2010 (%)
Saneamento básico	47,2	55,5
Água encanada	77,8	82,8
Energia elétrica	94,5	98,7

Fonte: Censo, 2010, IBGE.

O déficit habitacional, hoje constatado nas grandes cidades brasileiras, tem uma larga história pretérita. Na ausência de uma política habitacional consequente, o país ainda apresenta um déficit de mais de 7 milhões de moradias. O Ministério das Cidades, criado em 2003, aglutina os programas e ações voltados para moradia, saneamento e transporte. O Conselho de Cidades, criado em 2004, configura-se como instrumento de gestão democrática necessário às atribuições e metas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ainda em fase de elaboração ([www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)). Reconhecem-se os avanços já obtidos; porém, é imperioso reforçar a ampliação e democratização dos bens e serviços produzidos pelo crescimento econômico do país, impulsionado nos últimos dois anos. Na esteira

<sup>9</sup> Destaca-se que na cidade do Recife, ainda se vive em condições muito precárias de saneamento básico: “casal vive sem água e sem esgoto em Recife; moram num casebre improvisado sob uma ponte e usam a água do rio” (reportagem Jornal O Globo, 30 de abril de 2011).

<sup>10</sup> No Brasil, existem mais de meio milhão de moradias com fornecimento irregular de energia. Há ainda diferenças entre as regiões brasileiras, enquanto a média nacional é de 1,27% sem energia, na região nordeste este percentual é de 2,27% (IBGE, Censo 2010, [www.ibge.org.br](http://www.ibge.org.br)).

das iniciativas públicas voltadas para a moradia, destaca-se a Pacto Nacional pela Moradia Digna (2009-2023), instrumento para a implementação da Política Nacional de Habitação (PNH), Lei 11.124/05 que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

As condições de trabalho incidem diretamente na questão habitacional. O trabalho é fonte de renda e, necessariamente determina as possibilidades de acesso a bens materiais, dentre as dimensões culturais, simbólicas e sociais. As primeiras manifestações da carência habitacional, em cidades como o Rio de Janeiro, verificaram-se ainda com a chegada da Corte Portuguesa em 1808; como não havia políticas públicas de habitação e trabalho para os segmentos de baixa renda, a aquisição de moradia teria que ser buscada por meio de soluções individuais, assumindo a forma de estratégias de sobrevivência, tendo como resultado habitações precárias e insalubres (PELEGRINO, 2003).

No caso das mulheres pobres, é possível ainda verificar sua presença no precário mercado de trabalho desde o século XIX, ou seja,

a mulher do povo já estava incorporada precariamente ao mercado de trabalho do Rio desde o século anterior. Desdobrava-se em variadas estratégias de sobrevivência (lavadeiras, costureiras, doceiras e empregadas domésticas) (LESSA, 2001, p.281).

Portanto, essa realidade, parece não se constituir nenhuma novidade: a busca por trabalho e habitação entre as mulheres pobres é traço recorrente na história da urbanização. Pensa-se aqui em urbanização no sentido ampliado, ou seja, relevando a questão habitacional, os serviços de infraestrutura urbana, transporte, trabalho e geração de renda, ou seja: acesso democrático a bens e serviços coletivamente produzidos.

O desenvolvimento da malha urbana, principalmente no Rio de Janeiro, que se apresentava como a cidade mais promissora para o crescimento e industrialização brasileiros, intensificou-se, sobretudo no período 1870 a 1902, sendo a expansão da cidade determinada por certas frações de capital, tanto nacional como estrangeiro. (ABREU, 1997). Cabe destacar que dentre os serviços fundamentais para a vida urbana, o transporte público comparece, nas grandes cidades brasileiras como um dos desafios a ser superado. O mesmo ocorreu nas décadas de 1950 e 1960, quando se afastava a população de baixa renda das áreas urbanas em processo de valorização, como requisito para a modernização da cidade. Nesse sentido, destaca-se que a política habitacional contemporânea não deve incidir no

mesmo erro, visto que os trabalhadores necessitam morar próximos aos lugares mais propícios em termos de oferta de emprego. Pois, na ausência de política de emprego e de transporte, é inútil tentar diminuir o déficit de moradia construindo casas populares nas periferias e regiões afastadas do centro da cidade.

Na ausência de dados que permitam realizar uma leitura do acesso aos meios de transporte a partir da perspectiva de gênero, fica a constatação de que a precariedade de transporte urbano é geral para o conjunto dos trabalhadores. No caso das trabalhadoras, essa precariedade reforça não só o desgaste físico resultante do tempo de deslocamento rumo ao trabalho remunerado, como também o dispêndio de recursos para realizar o trajeto de casa até o local de trabalho, passando pela escola ou creche dos filhos. Essa observação retrata a ausência de sintonia entre as políticas de habitação / moradia, transporte, trabalho, educação e corrobora a ideia de que no caso das mulheres pobres, o transporte precário, a moradia distante do centro da cidade, a insuficiência de escolas e creches tornam ainda mais difícil o uso do espaço urbano.

Sabe-se que os segmentos mais vulneráveis, inclusive as mulheres não usufruíam plenamente das iniciativas de reformas políticas, sociais e urbanas, iniciadas na então capital da República – o Rio de Janeiro – ainda na virada do século XIX para o século XX. A instauração da República somente veio a aprofundar o quadro de negação dos direitos sociais, civis e políticos para os pobres urbanos, ou os segmentos mais vulneráveis, principalmente as mulheres. As lutas travadas pelos trabalhadores urbanos nas décadas de 1920 e 1930 já incluíam a questão da moradia. De acordo com Burgos (1999), a única política habitacional existente nesse momento para a população de baixa renda beneficiava somente os trabalhadores vinculados aos Institutos de Aposentadorias e Pensões. Essa realidade, que excluía os analfabetos e trabalhadores sem vínculo formal de emprego dos direitos sociais e políticos, explicaria, por exemplo, *"a invisibilidade política das favelas até então"* (BURGOS, op. cit. p.27). De acordo com Leeds e Leeds (1978), a problemática da habitação e da favela que já emergia na década de 1880, tornou-se mais significativa a partir de 1940 e aprofundou-se nos anos de 1950, o que coincide com intensa industrialização e com a urbanização acelerada.

No início do século XX, a habitação<sup>11</sup> passa a ser considerada de competência federal. No caso do Rio de Janeiro, as operações de limpeza urbana e

<sup>11</sup> Nesse trabalho, recorre-se a alguns aspectos já tratados pela literatura sobre a política habitacional para os segmentos de baixa renda, na perspectiva de corroborar a tese segundo a qual a cidade que se

de reconstrução da cidade adquiriram maior visibilidade em função de sua importância como capital federal. Inúmeras foram as iniciativas do governo para embelezar e melhorar a infra-estrutura urbana com a finalidade de adequar a cidade aos padrões da civilização ocidental européia. A chamada crise de habitação tal como se reconhece hoje nas grandes cidades brasileiras se expressa no aumento do número de favelas e habitações precárias em geral.<sup>12</sup> O primeiro Código de Obras (1937) para a cidade do Rio de Janeiro encarregou-se de promover o enquadramento oficial das favelas. Concebida como uma aberração pelo referido código, a favela passou a ser tratada como uma doença social, sendo o objetivo do governo a sua extinção. A primeira alternativa encontrada foi a substituição da favela por parques proletários, na administração de Dodsworth (1937-1945).

247

A construção dos parques proletários indicava a preocupação do governo com a habitação dos trabalhadores urbanos. Ainda que o destino dos parques depois de 1945, quando Vargas deixou o poder, demonstre a falta de continuidade das políticas destinadas aos trabalhadores, insistiu-se que a vinculação entre trabalho formal e habitação era a tônica que marcava a política habitacional para a população de baixa renda. Dessa maneira, ficaram excluídos das políticas governamentais os trabalhadores sem trabalho regular, ou seja, aqueles inscritos no mercado informal e, portanto, sem carteira de trabalho. Afinal, diante da impossibilidade de ganhos materiais suficientes e da instabilidade das políticas habitacionais, a busca pela favela como alternativa de moradia se consolidou nos centros urbanos brasileiros.

A intervenção pública na questão habitacional, desde a extinção dos cortiços no final do século XIX, foi marcada pelo arbítrio e fundada em concepções moralistas da questão social. Na linha das abordagens de cunho sanitarista, presas à concepção burguesa de classes perigosas, a Igreja Católica também foi responsável por intervenções nas condições de habitação dos segmentos pauperizados. A atuação da Igreja na questão habitacional ocorrerá por meio da Fundação Leão XIII. Criada em 1946, através de convênio entre a Prefeitura do Distrito Federal, a Ação Social

queria construir a partir da instauração da ordem republicana era uma cidade onde não caberiam as classes populares (PELEGIRINO, 2003 e 2005).

<sup>12</sup> Como alternativa à crise habitacional, verifica-se, seguindo Benchimol (1985, p.609) que “ao lado das conhecidas modalidades de habitação coletivas – casas de cômodos, cortiços e estalagens – começou a se impor na paisagem do Rio de Janeiro uma nova modalidade de habitação popular: a favela”. A própria comissão (encarregada dos melhoramentos urbanos) fazia referência ao morro da Favela (morro da Providência), conforme reproduzimos deste autor, “como pujante aldeia de casebres e choças, no coração mesmo da Capital da República, a dois passos da Grande Avenida”. Esse autor destaca ainda que em “outra extremidade, erguia-se o morro do Castelo, berço histórico da cidade, arrasado posteriormente por Carlos Sampaio, que, na época, já se havia transformado num “formigueiro humano onde se empilhavam milhares de casas e casinhas”.

Arquidiocesana e a Fundação Cristo Redentor, ela terá como âmbito de atuação as favelas do Rio de Janeiro. O envolvimento de instituições públicas, o Serpha (Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas, em 1956 e religiosa a Cruzada de São Sebastião em 1955), na contenção do avanço das favelas e na moralização do cotidiano dos seus moradores demonstra a fragilidade do Estado na formulação de uma política habitacional consistente. Pode-se inclusive, afirmar que intervenções pontuais e clientelistas caracterizaram a *"permissividade"* do Estado no que diz respeito à moradia dos pobres, entre 1930 a 1950 (SANTOS, C., 1978). Essa realidade foi alterada a partir da década de 1960 quando, através da atuação de José Arthur Rios junto ao Serpha, o associativismo foi estimulado como mecanismo de negociação com o Estado. Sua atuação tornou-se mais relevante, sob o comando de Rios, quando o órgão é incorporado à Guanabara, tornando-se parte da Coordenação de Serviços Sociais do Estado. A atuação de Rios no Serpha impulsionou a organização de associações de moradores nas favelas, indicando que o Estado estaria presente no cotidiano dos moradores.

No contexto do regime militar foi reatualizada a marca do controle, da intimidação e da repressão, característica da postura do Estado brasileiro para com as classes populares. Com a dissolução do Serpha, por motivos de disputa política, as suas atribuições são transferidas para o Serviço Social das Favelas, sendo criada a COHAB em 1964. Isto

inicia uma era de erradicação na política relativa à favela tanto estadual quanto nacional, apesar dos objetivos expressos na COHAB de assistência às favelas para melhorar, construir casas e, com a ajuda da subordinada Fundação Leão XIII, urbanizar (LEEDS; LEEDS, 1978, p.215).

A criação do BNH (Banco Nacional de Habitação) em 1964 marcou uma nova era da política habitacional brasileira. A política de erradicação das favelas sempre esteve presente nos discursos e práticas moralistas das elites política e econômica brasileiras. A história do BNH, seus propósitos, lacunas e problemas, que resultaram na sua extinção em 1987, conta com numerosos estudos (AZEVEDO, 1996; CARDOSO, 1996). É fato que desde a extinção do BNH, insuficientes têm sido as iniciativas públicas para enfrentar os grandes e graves problemas urbanos que afetam parcela significativa da população brasileira que vive em precárias condições de moradia e com restrições ao uso do espaço urbano. A falta de articulação entre os âmbitos federal, estadual e municipal no que tange à política

habitacional tem contribuído para o agravamento da carência histórica de moradia nas grandes cidades brasileiras.

Até aqui se procurou traçar um breve panorama sobre as incompletudes da política urbana, especialmente a política habitacional no contexto das iniciativas de modernização das cidades brasileiras. A análise da modernização da urbanização brasileira, feita por uma perspectiva conservadora e excludente, não inclui os segmentos de baixa renda e suas condições de vida. Com o objetivo de incrementar a cidade para favorecer a industrialização, os processos de urbanização das cidades brasileiras, impulsionados a partir da década de 1950, muito mais reforçaram o mito moderno, segundo o qual cidade é civilização e progresso, com consequências econômicas, sociais, culturais e espaciais desiguais, experimentadas especialmente nas metrópoles contemporâneas. Assim sendo, pode-se identificar os processos que resultam na modernização conservadora e excludente que, nas grandes cidades, expressam-se através de profundas e radicais formas de exclusão social e desigualdade – de gênero, raça, etnia, portadores de deficiência, idosos.

Admite-se que o país avançou em termos de melhoria da qualidade de vida da população. Melhoria relativa se comparada aos requisitos necessários à condição de “ser moderno”. E insuficiente se comparada às possibilidades de acesso aos direitos sociais e individuais. Assim, a caracterização do Brasil contemporâneo exige remeter a análise ao reconhecimento dos amplos e profundos processos relativamente recentes de transformação estrutural. Por exemplo, a intensa transformação ocorrida na forma de ocupação do território, ou seja, da configuração de um país rural para um país essencialmente urbano com as consequências desta transformação na constituição dos modos de vida. Crescimento econômico, desenvolvimento industrial, migração para as cidades, mudanças políticas, ampliação dos serviços de saúde, educação, trabalho e habitação foram considerados alguns requisitos para sermos modernos. Todavia, a designação de modernos deve ser inscrita nos marcos constitutivos das particularidades da cultura do país.

## **CIDADE E SERVIÇOS URBANOS: DESIGUALDADE DE GÊNERO E O LUGAR DA MULHER NO COTIDIANO DO BRASIL URBANO**

O direito à cidade, ou seja, as possibilidades de acesso à moradia e aos bens e serviços urbanos ainda é uma abstração para amplos segmentos da população brasileira. Conforme já indicado, o déficit habitacional ainda é



muito pronunciado no país. O cotidiano no espaço urbano não se restringe à moradia. Os equipamentos de uso coletivo como transporte, lazer, bem como os serviços de infra-estrutura básica – água, esgoto, coleta de lixo – são indicadores de saúde e bem-estar, expressando a qualidade de vida da população.

A conjuntura econômica do final dos anos 1970 – altos índices inflacionários, achatamento dos salários, e valorização da terra urbana, fruto do crescimento do mercado imobiliário e da ausência de uma política urbana e, inclusive política habitacional consequente, sobretudo para os segmentos de baixa renda – alteraram profundamente as condições urbanas de vida. No Brasil, o número de domicílios particulares permanentes passou de 46,5 milhões, em 2001, para 58,6 milhões em 2009 (IBGE/PNAD, 2009) e, malgrado a melhoria da qualidade de vida da população em geral, as disparidades inter-regionais ainda persistem, indicando a necessidade de planejamento e políticas regionais e, especialmente políticas direcionadas às mulheres.

A situação das mulheres no Brasil urbano está inscrita na totalidade das condições urbanas de vida. A análise realizada levou em consideração os indicadores de qualidade de vida com a preocupação de alargar o horizonte reflexivo na direção de apreender as especificidades da mulher quanto aos usos da cidade. O desenvolvimento das cidades brasileiras tem sido acompanhado por transformações amplas na configuração dos arranjos familiares. Observa-se nas grandes cidades brasileiras uma forte tendência para a ampliação do número de residências com apenas um morador. Esta realidade expressa a consolidação de valores individualistas, acompanhados de práticas que aspiram mais liberdade. Entretanto, esta não parece ser a realidade entre mulheres pobres. Pois, entre as mulheres pobres que vivem no meio urbano, se observa não apenas maior densidade domiciliar, como também maior percentual de chefes de família. Entre as mulheres pobres verifica-se um percentual mais elevado quanto à responsabilidade por domicílio, o que não se observa entre as camadas médias e altas da sociedade. Estas discrepâncias se tornam mais pronunciadas entre as mulheres negras, ou seja, mesmo entre mulheres brancas e negras, é possível constatar maior percentual de chefia entre mulheres negras com rendimentos inferiores, inclusive aos das mulheres brancas. Para uma análise quantitativa mais apurada sobre Trabalho e Renda das Mulheres Brasileiras e sobre Diversidade Racial, sugere-se os textos de Arlene Ricoldi e Rosana Heringer nesta coletânea.



TABELA 4 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS ARRANJOS FAMILIARES POR SEXO, DA PESSOA DE REFERÊNCIA, SEGUNDO TIPO DE ARRANJO FAMILIAR (BRASIL, PNAD, 2007).

	Unipessoal	Com cônjuge e filhos	Com cônjuge sem filhos	Sem cônjuge com filhos	Outros tipos
Homem	8,3	64,9	21,1	3,3	2,4
Mulher	16,9	16,6	5,6	52,9	8,1

Fonte: elaboração própria, com dados do *Síntese dos Indicadores Sociais*, IBGE, 2008.

A Tabela 4 apresenta os arranjos familiares revelados em 2007. Dos tipos de arranjos elencados para fins de coleta de dados, verifica-se que no tipo como pessoa de referência; deste percentual pode-se supor que entre as mulheres pobres e com maior número de filhos pequenos, a condição de chefia de família também se coloca. Tal condição também pode se alterar entre as diferentes regiões do país. No norte e nordeste do Brasil, têm-se níveis mais elevados de desigualdade de gênero e, mesmo diferenças entre mulheres brancas e negras. Cidades mais desenvolvidas como São Paulo e Rio de Janeiro apresentam indicadores menores de pobreza em geral; porém, não se pode assegurar que políticas públicas urbanas voltadas às mulheres pobres atendam plenamente às necessidades das mulheres trabalhadoras, mães, donas de casa, *cuidadoras* de idosos e pessoas doentes, mesmo nestas cidades. O fato é que, na ausência de políticas públicas necessárias ao desenrolar cotidiano – como creche, pré-escola, transporte eficiente e adequado às necessidades de mães, como estações de trens e metrô, equipadas com fraldários, por exemplo, lazer, saúde, etc. – as mulheres pobres tendem a criar múltiplas estratégias de sobrevivência, somando a já clássica dupla jornada de trabalho feminina, muitas outras jornadas (PELEGRINO, 2003).

Ainda com referência à tabela acima, as mulheres comparecem com 16,9% e os homens 8,3% no tipo identificado como *unipessoal*. Estes dados parecem revelar tendências em curso na sociedade brasileira: expectativa de vida é maior entre as mulheres; homens têm sido maiores vítimas de situações de violência urbana em geral; mulheres se preocupam mais com a saúde, inclusive a saúde de seus familiares. Esta preocupação tem significado acúmulo de tarefas cotidianas, pois ao cuidado com filhos e casa, as mulheres têm acrescido o cuidado com pessoas idosas e portadoras de doenças crônicas. Cabe considerar que para mulheres das classes médias e altas, esse acréscimo de trabalho pode ser suavizado por meio da existência de planos privados de saúde, casas de repouso para idosos e renda

suficiente para contratação de empregada doméstica ou mesmo profissionais qualificados para lidar com pessoas idosas.

Outro indicador que revela a qualidade de vida da população, sendo inclusive requisito da modernidade, quando se pensa na valorização da individualidade e preservação da intimidade (SENNET, 1988), é o número de pessoas por domicílio. Em 2009, no Brasil urbano, o número médio de pessoas por domicílio era de 3,1 (PNAD, 2009, IBGE). Esse indicador revela, por um lado que as famílias estão menos numerosas, decorrência das lutas das mulheres por igualdade de condições de trabalho e renda, o que tem contribuído para o questionamento da maternidade e do aprisionamento das tarefas domésticas. Por outro lado, a redução da densidade de moradores por domicílios também é sinal de busca por maior conforto no espaço privado. Para as famílias de baixa renda e, principalmente para os moradores de favela, a composição do número de moradores pode indicar uma das estratégias desses segmentos de baixa renda para enfrentar a escassez de moradia, ou ainda reduzir o custo do aluguel. Não são raras as situações em que vários arranjos familiares convivem num espaço de pouco mais de 30 metros, incluindo as alternativas de precárias construções em cima da laje, ou nos arredores da casa principal, que seria de propriedade do chefe da família ampliada.

De acordo com pesquisa teórico-empírica realizada em duas favelas no Rio de Janeiro (PELEGRINO, 2003), a proximidade das casas nos espaços de favela impõe um tipo de sociabilidade que se reconhece como compulsória. Desse modo, o contato diário entre os moradores pela proximidade das casas e do formato estreito dos becos e ruelas parece suscitar, entre as informantes, o desejo de preservar certa intimidade como mecanismo de proteção contra as interferências da vizinhança. A preservação da intimidade, procurada num contexto de sociabilidade compulsória, é construída e negociada diariamente, entre as mulheres. Certamente, as negociações em torno dos limites e possibilidades das relações entre os indivíduos estão em toda a parte. Não são exclusivas do *espaço/favela*.

A qualidade urbana de vida também pode ser reconhecida por meio dos indicadores de proveniência de água, escoamento de esgoto e destino do lixo. Conforme ilustrado na tabela que retrata o panorama de infra-estrutura do Brasil, as condições de habitabilidade nas cidades brasileiras ainda estão aquém daquilo que se desejaria de uma “nação moderna”. As condições de infra-estrutura urbana são precárias para os segmentos pobres em geral e, independentemente dos dados e de melhorias já obtidas conforme indicado na parte 1 deste artigo, as cidades brasileiras expressam a neces-

cidade de investimentos nas regiões menos desenvolvidas, ou seja, o norte e o nordeste do país. Os dados disponíveis sobre os indicadores de proveniência da água, escoamento de esgoto e destino do lixo não permitem afirmar maiores diferenças entre os sexos (PELEGRINO, 2006; PNAD, 2009, IBGE). Porém, permitem confirmar que aos segmentos pobres o acesso à infra-estrutura urbana, quando não é negado, porque as cidades são excludentes, é mais precário entre as mulheres, sobretudo entre as mulheres negras.

Assim, destaca-se que a melhoria no acesso à água potável, escoamento de esgoto e lixo parece acompanhar as tendências históricas brasileiras, ou ainda, as lacunas em termos de políticas públicas para os indivíduos e, com maior incidência entre as mulheres, visto que a herança da desigualdade entre homens e mulheres já cristalizada na sociedade e cultura brasileiras pode contribuir para a permanência das mulheres em situações desfavoráveis, corroborando a sua maior vulnerabilidade em relação às adversidades urbanas. De toda maneira, quando se constata que as mulheres vêm assumindo mais responsabilidades por domicílios é provável que a luta por melhores condições de vida urbana acompanhem e sejam fortalecidas por meio da abordagem de gênero.

O acesso a eletrodomésticos (geladeira, fogão, máquina de lavar roupa e *freezers*, tecnologia de comunicação (telefones fixo e celular) e informatização (computador e Internet) também são indicadores de qualidade de vida de uma população. No Brasil os processos de modernização tecnológica trazem as marcas de uma sociedade fraturada social e espacialmente. Reconhece-se nos requisitos de modernidade tanto as possibilidades de melhoria da qualidade de vida, quanto o aprofundamento da desigualdade e das múltiplas formas de exclusão social. O cotidiano das mulheres no Brasil também é analisado por meio do acesso a eletrodomésticos, telefone e serviços de tecnologia informacional, como computadores e conexão a Internet.

Mais recentemente, a partir da divulgação dos resultados das pesquisas do IBGE em micro-dados (PELEGRINO, 2006), tornou-se possível obter informações sobre o acesso a bens duráveis como televisores, máquinas de lavar roupa, geladeiras, telefone, dentre outros, permitindo, dessa maneira, reconhecer que o Brasil vem se “modernizando”, a despeito das experiências de modernização excludentes e conservadoras. O acesso a esses bens é determinado, em grande medida pela renda familiar. Mesmo com a ampliação das linhas de crédito e de financiamento, inclusive do governo, para a aquisição de computadores e outros bens duráveis, o acesso entre

os segmentos de baixa renda ainda é limitado. As informações abaixo permitem reconhecer os avanços obtidos quanto ao acesso a eletrodomésticos, tecnologia (telefones fixo e celular) e informatização entre a população brasileira. Destaca-se que independente das diferenças entre os sexos, raça e etnia, que não aparecem agrupadas em tabelas em razão da incipiência dos dados agrupados por sexo/raça/etnia, o acesso a bens duráveis, eletrodomésticos e eletroeletrônicos tem acompanhado o traço mais marcante do Brasil: a desigualdade de renda e de riqueza. Segue abaixo dados que parecem revelar um *país moderno*:

TABELA 5 – PERCENTUAL DE ELETRODOMÉSTICO E ELETROELETRÔNICO POR DOMICÍLIO (BRASIL, 2009)

Equipamento	2004	2009
Rádio	87,7%	87,9%
Freezer	17,1%	15,2%
Televisão	90,3%	95,7%
Geladeira	87,3%	93,4%
Máquina de lavar roupa	34,3%	44,3%
Microcomputador	16,3%	34,7%
Microcomputador com acesso a internet	12,2%	27,4%

Fonte: IBGE, PNAD, 2009, elaboração própria.

Entretanto, o acesso a equipamentos que facilitam o cotidiano dos indivíduos ainda é limitado para amplas parcelas da população brasileira. Entre as mulheres de baixa renda, a pouca diversidade, ou inexistência de eletrodomésticos mais sofisticados como *freezers* e fornos de microondas pode contribuir para tornar ainda mais exaustiva a realização da clássica dupla jornada de trabalho, quando se constata também a precariedade de creches e escolas públicas.

Os avanços tecnológicos têm impulsionado a melhoria da qualidade de vida em escala mundial. A difusão da tecnologia da comunicação somente verifica-se, no Brasil, a partir de 1990 (POCHMANN, *et all* 2005). O desenvolvimento da tecnologia da informação e o crescimento da chamada “comunicação em rede” provocam alterações nas dimensões espacial e temporal das ações humanas. Essas alterações bem como a velocidade e a qualidade das ações, expressam a busca incessante da eficiência e da rentabilidade, expressão dos requisitos da concorrência mercantil.

A partir da constatação das múltiplas formas de desigualdade brasileira, não é difícil perceber que a chamada *exclusão digital* certamente atinge os indivíduos mais vulnerabilizados: as mulheres de baixa renda, com

pouca ou nenhuma qualificação e, sobretudo as mulheres negras e pardas. Assim sendo, destaca-se que debates sobre a "exclusão digital" ou mesmo informacional indicam que mais um modelo de modernização transposto de sociedades desenvolvidas deve ser analisado de forma crítica. Pois, em países dependentes com carências tão largas e profundas, como habitação, transporte, trabalho, saúde, lazer, acrescentar-se-ia a carência informacional ou, mais diretamente, a falta de um microcomputador conectado à Internet. Isso porque políticas públicas que não conseguem prover as necessidades básicas de sobrevivência, certamente não proverão equipamentos tecnológicos tão sofisticados. Por outro lado, considera-se indispensável refletir que mesmo imersos numa profunda crise de valores, os indivíduos ainda precisam comer, morar e, "comunicar-se" com os outros.

255

Com o advento da modernidade ocidental, para o que concorrem distintos processos que alteram radicalmente o curso da vida e as diferentes formas de organização social, a família também se altera. Transforma-se o significado dos espaços público e privado. Atravessando o vasto campo do pensamento social, a família tem sido tomada como objeto de reflexão por diferentes disciplinas. Perrot (1994) reconhece o crescente interesse do Estado pela família, sobretudo pelas famílias pobres. Isso se torna verdade quando a concepção de "classes perigosas", disseminada pelos segmentos burgueses dominantes, passa a ordenar as estratégias de controle e dominação acionadas para a consolidação do projeto da moderna civilização ocidental. Todavia, a despeito das iniciativas que buscam ordenamento societário orientado pelo modo de vida urbano capitalista-burguês, a família pobre, com as suas funções específicas, resiste (PELEGRINO, 2003 e 1991).

A família é concebida como instituição fundamental para a reprodução material e espiritual dos indivíduos. Nesse sentido ao basear-se na família para a compreensão dos usos do espaço urbano na contemporaneidade e, especialmente o lugar da mulher nas cidades brasileiras, privilegia-se o lugar da casa. No caso dos segmentos de baixa renda, a família e também a casa possuem um significado muito particular, no qual a mulher desempenha funções que vão para além dos estereótipos conservadores acerca da maternidade e do trabalho doméstico.

Em estudo realizado com mulheres moradoras de duas favelas na cidade do Rio de Janeiro, o "sonho" da casa própria é perseguido diariamente para a totalidade das mulheres entrevistadas (PELEGRINO, 2003). As informações disponíveis sobre a responsabilidade dos domicílios urbanos indicam que as mulheres pobres têm assumido com maior peso a respon-

sabilidade por domicílio. Para o caso de moradias em favelas, não existem dados disponíveis que permitam verificar a responsabilidade do domicílio e, além disso, os domicílios em favelas esbarram na questão da regularização fundiária do domicílio.

O acesso dos segmentos de baixa renda à terra urbana e, consequentemente, à moradia sempre foi limitado e difícil nas cidades brasileiras. A problemática da regularização fundiária é larga e atravessa a própria história de formação do território brasileiro. A regularização de favelas é, sem dúvida, importante para os moradores de favelas e, especialmente para as mulheres chefes de família nesses espaços. Nesse sentido, reforça-se a importância de viabilizar o acesso das mulheres de baixa renda à moradia por meio do fortalecimento de linhas de crédito que assegurem condições efetivas de aquisição para esse segmento da população.

É fato que dentre os programas de urbanização de favelas<sup>13</sup>, a distribuição dos lotes e o “certificado de propriedade” privilegiam a mulher. Essa iniciativa é fundamental não apenas por possibilitar certo grau de segurança, como também para reverter as relações de dominação e supremacia masculina que ainda persiste entre os segmentos de baixa renda. Entretanto, a regularização do domicílio em favelas não assegura, necessariamente, melhores condições de vida. Ademais, pode contribuir para o aumento da especulação imobiliária e onerar o já reduzido orçamento dessas famílias com impostos e taxas da cidade considerada formal.

Sabe-se que malgrado os investimentos já realizados e os avanços obtidos quanto à qualidade e abrangência das políticas públicas urbanas, em muitas cidades brasileiras ainda persiste o cenário caracterizado por “crise urbana”, ou ainda crise de urbanidade; por isto, a população se organiza. Os movimentos sociais, especialmente articulados em torno do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) e na esteira das mobilizações que resultaram na promulgação da Constituição de 1988, tiveram papel fundamental na busca por melhores condições de vida urbana. Desse modo, é possível verificar os ganhos obtidos em termos de política urbana – artigos 183 e 184 da Constituição Federal e o Estatuto da Cidade<sup>14</sup> – e as

<sup>13</sup> A problemática habitacional nas cidades brasileiras tem se colocado como um dos obstáculos para o desenvolvimento nacional e a garantia de direitos sociais. Especialmente com relação às favelas, os desafios têm sido ainda maiores. Nos grandes centros urbanos adensam-se as favelas, acompanhadas de precárias condições de infra-estrutura. A esta precariedade soma-se a atuação de grupos ligados ao tráfico de drogas e armas, bem como as chamadas milícias e organizações para-militares que têm atuado de maneira violenta em várias favelas do Rio de Janeiro. Aqui, reconhece-se a necessidade premente de prover a população residente em favelas dos serviços urbanos fundamentais para o pleno exercício da cidadania.

<sup>14</sup> ESTATUTO DA CIDADE (Lei 10.0257, de 10 de julho de 2001).

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

perspectivas futuras de desenvolvimento urbano, uma vez que do ponto de vista jurídico o suporte já está garantido.<sup>15</sup>

## COMENTÁRIOS FINAIS

Nos últimos anos, o Brasil experimentou transformações em várias dimensões da vida social. No cenário urbano, assiste-se ao aprofundamento do déficit habitacional, acompanhado da precariedade de transporte e insuficiência dos serviços básicos de infra-estrutura. Por outro lado, o país moderniza-se do ponto de vista tecnológico, a partir dos anos 90, quando a tecnologia informacional passa a integrar o cotidiano de parcelas da população.

A vulnerabilidade social dos segmentos pobres e, em especial as mulheres negras e pardas é facilmente observada nas cidades brasileiras, mesmo reconhecendo os ganhos políticos e sociais obtidos pós-Constituição de 1988. Ou seja, persistem ainda as desigualdades de gênero e racial, inclusive, intragênero. Sabe-se do alcance limitado das iniciativas locais e individuais para a reversão das múltiplas formas de desigualdade. É preciso, portanto, insistir na adoção de uma política urbana pública capaz de transformar a rica diversidade brasileira em um poderoso instrumento de superação das desigualdades sociais. A realidade tem demonstrado que as lutas das mulheres tem resultado em progresso, mesmo que relativo. Os desafios ainda são muitos e recomenda-se assegurar o pleno acesso das mulheres aos serviços urbanos por meio da consolidação da abordagem de gênero na elaboração e implementação das políticas públicas urbanas.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

### PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Fonte: Estatuto da Cidade, Lei n. 10.0257, de 10 de julho de 2001, publicada no DOU, de 11/7/2001.

<sup>15</sup> Da Política Urbana: Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária: Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. (Constituição da República Federativa do Brasil, publicada no DOU de 5 de outubro de 1988).



E, se a luta é por acesso democrático aos bens e serviços coletivamente produzidos, a fala dos segmentos populares, historicamente vulnerabilizados, deve entoar o coro daqueles que sonham com um Brasil diferente e com cidades adequadas à vida humana.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

258

- ALVES, Branca Moreira; LINHARES, Leila. "Novos Padrões e Velhas Instituições: Feminismo e Família no Brasil", In: RIBEIRO, I. (Org.). *Família e Valores no Brasil*, Seminários Especiais, Centro João XXIII, São Paulo: Edições Loyola, 1987, p.205-223.
- ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
- AZEVEDO, Sérgio. "A Crise da Política Habitacional: Dilemas e Perspectivas para o final dos anos 90". In: AZEVEDO, S.; RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz. *A Crise da Moradia nas Grandes Cidades: Da Questão da Habitação à Reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996, p.73-101.
- BACELAR, Tânia de Araújo. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro. Heranças e Urgências*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000.
- BENCHIMOL, Jaime Larry. "A modernização do Rio de Janeiro". In: BRENA, Giovanna Rosso Del. (Org). *O Rio de Janeiro de Pereira Passos. Uma cidade em questão II*. Rio de Janeiro: Index, 1985. p.599-612.
- BANCO MUNDIAL; CEPIA. *A questão de gênero no Brasil*. Unidade de Gênero. Departamento de política econômica e redução de pobreza, 2003.
- BERMAN, Marshall. *Tudo que é Sólido Desmancha no Ar, Aventura da Modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- BURGOS, Marcelo Bauman. "Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: As Políticas Públicas nas Favelas do Rio de Janeiro". In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (Org.), *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2ª ed., 1999, p.25-60.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. "Política Habitacional: A Descentralização Perversa". In: "Planejamento e Território, Ensaio sobre a Desigualdade". In. *Cadernos IPPUR*, 1, Rio de Janeiro, Editora DP&A, 2001-2/2002, p.105-121.
- DEL PRIORE, Mary. (Org.). *História das Mulheres no Brasil*. São Paulo: Contexto; Fundação UNESP, 1997.
- GRAZIA, Grazia de Grazia. "Estatuto da Cidade e a Política Habitacional". In. *Proposta*, Fase, Rio de Janeiro, ano 30, n. 95, dez./fev. de 2002/2003, p.42-48.
- LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth. *A Sociologia do Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MARINS, Paulo César Garcez. "Habitações e Vizinhança: Limites da Privacidade no Surgimento das Metrópoles Brasileiras". In: SEVCENCO, N. (Org.), *História da Vida Privada no Brasil, República: da Belle Époque à Era do Rádio*. São Paulo: Companhia das Letras, v. 3, 2002, p.131-214.
- OLIVEIRA, Francisco. "O Estado e o Urbano". In: *Espaço e Debates, Revista e Estudos Regionais e Urbanos*. São Paulo: Cortez, Ano II, número 6, 1982, p.36-54.
- PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho. "Demandas dos espaços privado e público na condição de ser mulher e ser assistente social: um estudo exploratório". Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, ESS/UFRJ, 1992. mimeog. 255 f.
- . *Vida cotidiana em favelas do Rio de Janeiro: habitação, trabalho e família*. Rio de Janeiro, Tese de Doutorado, IPPUR/UFRJ, 2003. mimeog. 381 f.



- \_\_\_\_\_. "Cidade, globalização e condições de vida em favelas no Rio Janeiro". In: PELEGRINO, A. I. C. & GOMES, M. F. C. (Org.). Política de habitação e trabalho social. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2005, pp.77-89.
- \_\_\_\_\_. "As mulheres e o Cotidiano urbano no Brasil". In. O progresso das mulheres no Brasil. Unifem/Fundação Ford/Cepia, Brasília, 2006.
- PERROT, Michelle. "Funções da Família". In: ARIÈS, Philippe.; DUBY, Georges. (Org.). *História da Vida Privada*. São Paulo: Companhia das Letras, v. 4, São Paulo, 1994, pp.105-119.
- \_\_\_\_\_. "Maneiras de Morar". In: ARIÈS, P.; DUBY, G. (Org.). *História da Vida Privada*. São Paulo: Companhia das Letras, v. 4, São Paulo, 1994, pp.307-323.
- SANTOS, Miton. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: Hucitec, 3ª ed., 1999.
- SENNETT, Richard. *O declínio do Homem Público, As Tirantias da Intimidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- SOARES, Laura Tavares. *O desastre social*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- TAVARES, Maria da Conceição. "Lucidezafiada". Entrevista concedida a Revista Rumos. Setembro/outubro de 2010, Rio de Janeiro, pp.12-19.
- VAZ, LillianFessler. *Modernidade e Moradia: Habitação Coletiva no Rio de Janeiro, Séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: 7 Letras; Faperj, 2003.



---

# VIOLÊNCIA, MULHERES E UPPS – O QUE ESTÁ MUDANDO NAS FAVELAS CARIOCAS, QUAIS SÃO OS DESAFIOS?

*Silvia Ramos*

261

A principal característica da violência no Rio de Janeiro foi até pouco tempo o controle de territórios urbanos por grupos de criminosos armados. Não se trata de fenômeno em setores rurais ou em locais distantes das áreas urbanas mais ricas, ou de uma dinâmica localizada, em um bairro ou outro. No Rio, na totalidade de suas aproximadamente 700 favelas, e em diversos bairros pobres, nos últimos 25 anos, desenvolveu-se e consolidou-se um panorama em que bandos armados passaram a dominar centenas de morros, bairros e seus moradores. A cidade se tornou um caso raro, com poucos paralelos no mundo, em que áreas desenvolvidas, abastadas e reguladas por normas democráticas, conviviam lado a lado com áreas sob controle de grupos armados, onde predominavam – e ainda predominam em muitos locais – ditaduras de traficantes ou milicianos, que impõem normas na base das armas e onde liberdade de expressão, circulação, reunião e outros direitos não estão assegurados.

As sucessivas políticas de segurança adotadas ao longo desse período contribuíram para aprofundar o cenário e foram em parte responsáveis pelo quadro que se consolidou a partir dos anos 1980 e predominou até 2009. As políticas de segurança foram, via de regra, baseadas em confrontos policiais com grupos criminosos e produziram milhares de mortes. A polícia do Rio de Janeiro se tornou não apenas uma das mais violentas do mundo, mas também profundamente afetada por desvios de conduta e corrupção.

A decorrência desse cenário logo se revela nos indicadores clássicos de mensuração da violência. A taxa de homicídios do Brasil, a sexta mais alta do mundo, com 26 homicídios por 100 mil habitantes, no Rio de Janeiro se manteve num patamar de aproximadamente 40 homicídios por 100 mil habitantes durante os anos 2000. Mas essa taxa é extraordinariamente mais alta quando focalizamos as principais vítimas da violência letal, os jovens pobres das favelas e periferias: a taxa de homicídios dos jovens do sexo masculino negros

aos 20 e poucos anos, chegou, em meados da década passada, no Rio de Janeiro, a 400 por 100 mil habitantes.<sup>1</sup>

Se os crimes letais contra a vida se concentraram nas áreas dominadas pelas facções do narcotráfico e por grupos paramilitares de milícias, a verdade é que os crimes contra o patrimônio (roubos de veículos e transeuntes) também aumentaram no entorno das grandes favelas e áreas pobres e criaram setores inteiros da cidade degradados, sem investimentos públicos, entre os quais indústrias e comércio, que foram expulsos pelo crime. Muitos pensavam que morria-se mais nas áreas pobres das favelas e roubava-se mais nas áreas abastadas de classe média. Mas isto não é verdade, como mostrou o estudo de Musumeci (2006). Ou seja, os mais afetados tanto pelos crimes letais contra a vida como pelos crimes contra o patrimônio, bem como pela atuação negativa da polícia, durante anos, foram a população mais pobre e as áreas mais marginalizadas e estigmatizadas da cidade.

Como se comportaram, nesse contexto de grupos armados tomando conta de bairros inteiros, os crimes interpessoais, a chamada violência sem fins lucrativos, que vão das rixas e lesões corporais entre pessoas que se conhecem até a violência doméstica e a violência sexual que afeta principalmente as mulheres?

Surpreendentemente, estudos analisando os registros de crimes contra as mulheres, nos anos 2000, mostraram que as áreas da cidade mais fortemente controladas por facções criminosas apresentavam baixas taxas de ocorrências que afetam tipicamente as mulheres (MORAIS, SOARES E CONCEIÇÃO, 2005). De fato, quando analisamos o percentual de vítimas mulheres de alguns crimes, é possível verificar o estado geral de vitimização das mulheres na sociedade, desde que as agressões cheguem a ser registradas na polícia. O Dossiê Mulher 2010, elaborado pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, com base nos registros policiais, mostrou que as mulheres são 93% das vítimas de Ameaça (Lei 11.340/06 que contempla casos de violência doméstica contra a mulher), 87% das vítimas de Lesão Corporal Dolosa (Lei 11.340/06) e 81,2% das vítimas de Estupro. Ao longo da década de 2000, essas ocorrências que atingem predominantemente mulheres, apresentavam taxas extremamente baixas em áreas controladas por grupos armados, quando comparadas às taxas de outras áreas. A explicação para o número comparativamente baixo é que onde há presença de narcotraficantes ou milicianos, cidadãos e cidadãs são desaconselhados a acionar a justiça, começando muitas vezes pela proibição de registrar na polícia a agressão sofrida. Relatos etnográficos e jornalísticos colhidos ao longo dos anos 2000 indicaram que violências interpessoais, especialmente conflitos conjugais, eram tradicionalmente resolvidos dentro das comunidades por chefes de tráfico ou de milícias. Não raro foram vistas mulheres obrigadas a circular com as cabeças raspadas nas favelas, num sinal de que receberam um castigo ou um aviso do dono da área, por um comportamento considerado inadequado, algumas vezes a “traição” a um marido que foi reclamar na “boca”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Veja esse e outros indicadores em WAISELFISZ.

<sup>2</sup> Veja a série o Jornal O Globo. Os brasileiros que ainda vivem na ditadura. Série de artigos. Agosto de 2007.

## AS UPPS E O QUE ESTÁ MUDANDO NO RIO

Depois de anos de experiências de segurança pública mal sucedidas, incluindo projetos de policiamento de proximidade que não prosperaram ou se degradaram (por exemplo, o Mutirão pela Paz em 1999 e o Grupamento de Policiamento Especializado em Áreas Especiais (GPAE), em 2000), em dezembro de 2008, teve início uma experiência de policiamento comunitário em uma das favelas do Rio, o Morro Santa Marta, em Botafogo. A partir desse piloto, outras favelas foram retomadas. Ao final de 2009 cinco favelas tinham recebido Unidades de Polícia Pacificadora, as chamadas UPPs. Ao final de 2010 eram 13 e atualmente, meados de 2011, 17 favelas estão sob controle de UPPs, beneficiando diretamente estimados 276 mil moradores e mobilizando 3.014 policiais. O governo afirma que há a previsão de implantar 40 UPPs até 2014.

O que caracteriza as UPPs e as distingue de experiências anteriores é: 1) A retomada do território é precedida pela ocupação por uma tropa especializada que assegura que as armas não circulem mais na comunidade; 2) Após essa etapa, um contingente de policiais com expressão numérica ingressa na comunidade e fica permanentemente em campo, grupo constituído majoritariamente por policiais jovens recém formados, sem histórico de corrupção ou violência e sem experiências de confrontos nas favelas; 3) Esses policiais são melhor preparados e ganham mais do que os policiais comuns, por meio de um convênio com o município, e têm escala e condições de trabalho melhores (invertendo a tendência histórica na PM, oferecendo o melhor da corporação para as favelas, e não o pior); 4) Presença permanente em campo de um oficial, o comandante da Unidade, um capitão ou capitã. Esse oficial supervisiona o efetivo diretamente, estabelece relações com a comunidade, recebe reclamações dos moradores, participa de fóruns com lideranças comunitárias e é responsável por estabelecer as bases do chamado “policiamento de proximidade”; 5) Finalmente, a principal característica das UPPs é que elas correspondem a uma política do governo, que estabeleceu metas na área da segurança pública baseadas na expansão dessas Unidades ao longo dos próximos anos, com planejamento e orçamento definidos.

Os resultados da implantação das primeiras 17 UPPs, do ponto de vista dos indicadores de criminalidade, estão sendo positivos. As taxas de homicídio caíram em todas as favelas com UPPs, sendo que em várias delas a taxa zerou. Os crimes contra o patrimônio (roubos de veículos e a transeuntes) no entorno das favelas com UPPs também caíram expressivamente. O efeito inesperado (queda geral da criminalidade dentro e no entorno das áreas pacificadas e no conjunto da cidade e do estado) deve ser atribuído à perda do domínio territorial pelos grupos criminosos, que usavam as favelas dominadas como territórios onde tinham o poder de vida e morte sobre os moradores, ofereciam ou impunham serviços, como sinal de televisão a cabo e gás de cozinha, e onde poderiam esconder veículos, cargas e bens oriundos de diversos delitos. Do ponto de vista da satisfação dos moradores, até aqui as sondagens mostram que predomina a satisfação pelas mudanças que a UPP está trazendo para as favelas.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> A esse respeito ver Instituto Brasileiro de Pesquisas Sociais (IBPS). *Pesquisa sobre as UPPs*. Dezembro de 2010. [www.ibpsnet.com.br/v1/](http://www.ibpsnet.com.br/v1/)

A SUSTENTABILIDADE DAS MUDANÇAS E OS VELHOS DESAFIOS  
DA POLÍCIA E DAS COMUNIDADES

Já é possível afirmar que as UPPs são um ponto de ruptura em relação à tradição de experiências curtas e isoladas, pois se tornaram política do governo com planejamento razoavelmente consistente e previsão orçamentária, contam com o apoio dos comandos das polícias e têm o suporte da maioria dos moradores das favelas e dos formadores de opinião. Mas os desafios de sustentabilidade do projeto são enormes. Entre as principais dificuldades ou ameaças a sua continuidade mencione-se: dificuldades na relação polícia e moradores, de parte a parte, por uma história marcada por traumas e desrespeito; resistências de mudança da cultura policial, principalmente nas bases das polícias; baixa tradição de planejamento e integração de políticas sociais que precisam ser articuladas às políticas de segurança, incluindo as iniciativas da sociedade civil e do setor privado e, finalmente, inexperiência da polícia em lidar com modalidades de conflito que se expressam intensamente com a saída do tráfico, particularmente as violências interpessoais e de gênero.

Estudos preliminares e observações de campo indicam que após a implantação das UPPs, em geral, acontece o aumento expressivo do registro de ocorrências de violência doméstica e violência contra a mulher. Na favela Santa Marta, a UPP mais antiga, criada em dezembro de 2008, o quadro das ocorrências que mais afetam as mulheres foi o seguinte:

	Antes da UPP 2008	1º ano após UPP 2009	2º ano após UPP 2010
Ameaça – Lei 11.340	8	9	11
Lesão Corporal – Lei 11.340	8	17	17
Estupro	3	0	3
Total	19	26	31

Dados: Instituto de Segurança Pública – Dossiê Mulher, 2010<sup>4</sup>

É importante lembrar que o Santa Marta é uma pequena comunidade, com 4500 moradores e as ocorrências cujas vítimas são mulheres aumentaram de 18 para 31, isto é, quase dobraram após o segundo ano de implantação da UPP. Mas o que está aumentando não são as ocorrências, e sim os registros: como se sabe, o aumento súbito de registros de crimes interpessoais reflete o aumento de confiança na polícia e na justiça e não mudanças nas dinâmicas de violência, que por terem bases culturais – e não criminais – tendem a se movimentar lentamente e não aos pulos, como estamos verificando nas áreas com UPPs.

Entrevistas com a então comandante da UPP do Morro Santa Marta, major Priscilla, indicam que os policiais são chamados não só pelas vítimas, mas também por vizinhos e parentes, quando acontecem ameaças e lesões corporais contra as mulheres. Quando chamados, os policiais têm o dever de encaminhar vítima e agressor para a delegacia.

<sup>4</sup> Ver TEIXEIRA, Paulo Augusto; PINTO, Andréia e MORAES, Orlinda Cláudia. *Dossiê Mulher, 2010*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, 2010.

Os policiais, por sua vez, não se sentem inteiramente preparados para essas situações. Em pesquisa realizada em outubro de 2010 pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Cândido Mendes (CESeC), foram ouvidos soldados e cabos das primeiras 9 UPPs implantadas. Entre todos os policiais ouvidos, 95,8% consideraram que “reduzir a violência doméstica” fazia parte de suas atribuições, 61,6% consideraram as ocorrências de violências domésticas como a terceira ocorrência policial mais frequente de seu dia a dia dentro da comunidade. Quando perguntados diretamente, 52,3% disseram que era frequente ver “homens agredindo fisicamente mulheres” e 13,2% afirmaram que era frequente ver “mulheres agredindo fisicamente homens”. Contudo, quando os policiais avaliaram a formação que receberam, os “procedimentos para atendimento de violência doméstica” ficaram entre as matérias mais mal avaliadas (43% disseram que essa matéria não foi ensinada de maneira adequada nos seus cursos de formação).

A experiência das UPPs é relativamente nova e deve ser analisada com cautela, especialmente em um contexto em que a população teve tantas vivências frustrantes na área da segurança pública, especialmente os moradores de favelas. Certamente, o monitoramento do projeto a longo prazo é uma tarefa de pesquisadores e grupos sociais. Mas já é possível afirmar que mudanças chegaram efetivamente em relação às mortes, ao mando de grupos armados e à queda da criminalidade em geral. Contudo, no campo da violência contra as mulheres há muito ainda a fazer e certamente a polícia necessitará do apoio e da orientação dos grupos que atuam no campo da violência de gênero.

Chama a atenção o fato de que diversas UPPs são comandadas por policiais mulheres e que uma parcela dos novos policiais incorporados às UPPs em 2011 é constituída por policiais femininas. Tudo isso deverá ser objeto de acompanhamento atento nos próximos anos, pois a sustentabilidade do projeto das UPPs depende em boa medida da capacidade de resposta às dinâmicas das violências de gênero, juntamente com outras dinâmicas de conflitos que geram disputas e tensões locais.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- MORAIS, Aparecida; SOARES, Barbara e CONCEIÇÃO, Greice. *Crimes Sexuais no Estado Rio de Janeiro, 2000-2003*. Rio de Janeiro, Boletim CESeC n. 9, 2005.
- MUSUMECI, Leonarda. *Geografia da Violência na Região Metropolitana do Rio de Janeiro 2000-2005*. Rio de Janeiro, Boletim do CESeC n. 11, 2006.
- TEIXEIRA, Paulo Augusto; PINTO, Andréia e MORAES, Orlinda Cláudia. *Dossiê Mulher, 2010*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, 2010.
- WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência*. Brasília, Instituto Sangari, 2011.







# DIVERSIDADE, RELAÇÕES RACIAIS E ÉTNICAS E DE GÊNERO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO



Foto: Naif Benedicto – N Imagens

---

*Rosana Heringer*  
*Joselina da Silva*

Inúmeros são os episódios que pontuam a trajetória de mulheres indígenas e negras na história brasileira, tais como violências em diversos âmbitos (doméstica, infantil, exploração sexual, assédios de diversas ordens, discriminações raciais e de gênero) e em outras ocasiões impossibilidade de plena autonomia sobre suas vidas.

Índias e negras foram escravizadas na época colonial, e essa condição se estendeu até o final do século XIX. Depois desse período, o panorama seguiu marcado pela exploração econômica e sexual das mulheres negras, com sua imagem frequentemente associada a padrões de comportamento sexual mais permissivo, personificado, no caso das mulheres negras, no estereótipo da “mulata”.

As mulheres indígenas foram também vitimadas por crescente processo de exclusão cultural, invisibilidade histórica e desterritorialização. O que em muitas regiões acaba por se traduzir em tráfico de mulheres, violência doméstica e prostituição infantil (POTIGUARA, 2002).

O papel destinado a ambos os grupos – negras e indígenas – continua sendo subalterno, com a desvalorização da sua força de trabalho no campo e na cidade, altos índices de prostituição e condições precárias de saúde e educação, como apontam os indicadores apresentados a seguir.

*Rosana Heringer* – doutora em Sociologia, professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

*Joselina da Silva* – doutora em Sociologia, professora da Universidade Federal do Ceará (UFC); a revisão e normalização deste texto ficou a cargo da graduanda do curso de Biblioteconomia, Nicácia Lina do Carmo (UFC/Cariri).

Este quadro poderia ser ainda mais agudo, não fossem os inúmeros momentos de insurgência, denúncia, reflexões, produções e ações elaboradas por negras e indígenas nas últimas décadas do século XX e no início do XXI. As lutas para a transformação dessas realidades se fazem presentes tanto para negras quanto para indígenas, embora possuam estratégias e históricos organizativos diferenciados, como apontaremos mais tarde. Entender as dinâmicas de organização e os indicadores sobre mulheres negras e indígenas no país requer uma reflexão, ainda que breve, a respeito das construções sobre raça e racismo, ao longo de um determinado período na história recente do país. É desta perspectiva que se desenha o tópico seguinte.

### **ASPECTOS DA CONSTRUÇÃO DE RAÇA E RACISMO**

O Brasil é o segundo país de maior população negra do mundo. No entanto, a inserção da população negra no mercado de trabalho não foi garantida com o advento da Abolição da escravatura (HASENBALG, 1979). Muito mais que fatores históricos, são os aspectos de transmissão inter-geracional e inter-grupal que devem ser observados para se entender as distinções de mobilidade social entre brancos e negros. Dito de outra forma, os filhos herdam os lugares de prestígio legados às gerações vindouras. Sendo os afro-brasileiros oriundos de famílias escravizadas, seus descendentes deixam de gozar do status usufruído por outros grupos. Desta forma, mesmo que esta sucessão de desprestígio seja interrompida pelas novas gerações, ainda assim, em virtude do racismo, a posição social dos negros tende a se diferenciar (HASENBALG, 1979). A diferença é ainda maior quando a variável gênero é agregada à análise. Ou seja, as filhas dos trabalhadores negros tendem a alcançar menos anos de estudos que as dos brancos, na mesma situação social. Portanto, são as heranças sócio-raciais que atuam na educação, e, por conseguinte, na seletividade laboral, seja na escolha, no acesso e/ou no ingresso no mercado.

Segundo os dados da PNAD 2009, os rendimentos dos pretos e pardos brasileiros são, em média, 40% menores do que os dos brancos. E, na medida em que aumenta a renda, o quantitativo de negros diminui, na proporção inversa. As discriminações raciais presentes na educação e no mercado de trabalho não se localizam apenas nas condições históricas desfavoráveis. O quadro de marginalização econômica dissocia-se do aspecto puramente social e alia-se a um importe referencial de discriminação racial (JACCOUD,

2002). Ao observarmos os indicadores – como faremos adiante – teremos as evidências empíricas que demonstram a existência de barreiras de cunho racial e de gênero na sociedade brasileira.

Diversos podem ser os marcos teóricos para se explicar a construção do ideário sobre raça e racismos e sua interseção com as questões do gênero no Brasil. Grande influência foi exercida pela Europa do século XIX e pela sistematização científica dos estudos sobre raça. O estabelecimento da diferenciação racial – sustentado por diversas correntes – constituiu o aporte científico necessário para que o racismo pudesse tornar-se uma prática no mundo moderno (SEYFERT, 1996). Entre outros fatores, entendia-se que os problemas de ordem socioeconômica seriam ocasionados pela hereditariedade inferior ou por complicações genéticas dos povos e das raças (CHASE, 1977).

Este legado teórico foi difundido no Brasil e se imprimiu na literatura e nas Ciências Sociais. Nossas elites tinham os europeus como um grupo único, homogêneo e racialmente superior. O estágio de avanço tecnológico e desenvolvimento econômico e intelectual em que se encontrava a Europa no final do século XIX comparados à nossa realidade serviam para corroborar as teorias de que viver num clima tórrido e formado por uma mistura de raças significava incapacidade de desenvolvimento tecnológico, econômico ou intelectual. Farta era a literatura que reiterava este pensamento.

O darwinismo social, em evidência na época, se apresentou como uma grande salvação. Sempre baseados na crença da superioridade racial ariana, vários intelectuais da época postulavam que a miscigenação feita com um maior número de brancos permitiria que o país se embranquecesse. Estava criada a base científica para justificar as políticas de embranquecimento. Sendo as principais: o estímulo à imigração européia e à miscigenação. (SEYFERT, 1996).

O nosso mal-estar diante da população tão racialmente misturada poderia ser resolvido assim. A mestiçagem não era mais vista como atávica, mas sim um meio para se chegar a um fim. Grande parte da intelectualidade brasileira do século XIX foi influenciada por esta teoria. O que afetou diretamente as políticas públicas nas áreas da saúde, da distribuição populacional nas regiões do país e o incentivo à imigração européia.

Este panorama teórico sofre expressiva mudança quando uma corrente culturalista torna públicos seus trabalhos, inspirados nos trabalhos de Franz Boas, nos Estados Unidos. A emergência dos estudos culturalistas tem Gilberto Freyre (1977) e Artur Ramos (1946) as grandes referências.

Ramos (1946) muda o quadro das pesquisas sobre o negro, que deixa de ser o africano transplantado e é visto como um brasileiro negro. Gilberto Freyre apresenta a solução para o nosso dilema racial: não éramos um povo mestiço de culturas inferiores. Ao contrário, éramos considerados como um povo composto por três culturas de valor. Dilui-se a influência do racismo científico e é reforçada a tese da democracia racial e do não conflito. Nega-se o racismo, embora na prática ele ainda ocorra, como foi apontado pelas lideranças negras daquele momento (NASCIMENTO, 1982; SILVA, 2003).

272 O alto grau de mestiçagem do nosso povo deixava de ser um obstáculo ao nosso desenvolvimento. Para Freyre a abertura à miscigenação do colonizador português seria a razão da constituição mestiça brasileira. Os argumentos de Freyre sobre a figura da mulher negra passou para o imaginário popular com ares de comprovação científica. Seguem largamente utilizados pela literatura e na música popular, entre outros, realçando a figura da mulher negra como a mulata sensual, capaz de trazer sonhos e prazeres aos homens brasileiros, brancos em especial (CORRÊA, 1996). Assim, o gênero e a raça serão marcadores determinantes para resultados desiguais na obtenção de status. Portanto, a promoção social das mulheres negras será mais dificultada quando comparadas às mulheres brancas com a mesma formação educacional (LIMA, 1995).

### **UMA BREVE RADIOGRAFIA**

Segundo dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) de 2009, a população brasileira compõe-se de 48,2% (92,5 milhões) de pessoas brancas, 6,9% (13,3 milhões), pretas; 44,2% (84,7 milhões) pardas, e 0,7% (1,3 milhão) de amarelas e indígenas, conforme a autodeclaração dos informantes (Tabela 1). É importante explicar que o IBGE pede às pessoas que se classifiquem dentro dessas cinco categorias e que, para propósitos estatísticos, considerando-se a proximidade em termos de indicadores sociais e econômicos entre os dois grupos, pesquisadores como Carlos Hasenbalg (2005), seguidos por vários outros, consideram pretos e pardos como um único segmento. Em comparação com os dados do início da primeira década do século 21, em 2002, houve um crescimento da população preta e parda, superando 50% da população brasileira.

TABELA 1 – POPULAÇÃO RESIDENTE, POR COR OU RAÇA, SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES (2009)

População		Cor ou raça			
		Branca	Preta	Parda	Outra (*)
Brasil	191.736.000	92.477.000	13.262.000	84.700.000	1.307.000
	100%	48,2%	6,9%	44,2%	0,7%
Norte	15.555.000	3.761.000	726.000	11.076.000	69.000
Nordeste	54.020.000	15.583.000	4.375.000	33.888.000	169.000
Sudeste	80.466.000	45.597.000	6.224.000	27.862.000	747.000
Sul	27.776.000	21.798.000	988.000	4.799.000	189.000
Centro-Oeste	13.978.000	5.828.000	939.000	7.075.000	133.000

273

Fonte: IBGE, PNAD 2009.

(\*) Inclui amarelos, indígenas e pessoas sem declaração de cor ou raça.

Também de acordo com a PNAD 2009, a população do país totalizava naquele ano cerca *191,8 milhões de pessoas, sendo que as mulheres representavam 51,3% e os homens, 48,7% do total* distribuídos segundo sexo, cor ou raça de acordo com a Tabela 2. Esses dados indicam que as mulheres negras – pretas e pardas – representam 52,7% do total da população feminina e 50,2% da população preta e parda.

TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE SEGUNDO O SEXO E A COR OU RAÇA, 2009

Homens brancos	43.913.000	22,9%
Homens pretos e pardos	48.791.000	25,1%
Homens amarelos e indígenas	622.000	0,1%
Total homens	93.356.000	48,7%
Mulheres brancas	48.564.000	25,3%
Mulheres pretas e pardas	49.161.000	25,6%
Mulheres amarelas e indígenas	685.000	0,4%
Total mulheres	98.439.000	51,3%
Total	191.736.000	100%

Fonte: IBGE, PNAD 2009.

É um contingente de aproximadamente 50 milhões de brasileiras que, em sua maioria, experimentam no cotidiano precárias condições de vida. Tal desigualdade se expressa em vários momentos da trajetória de vida dos indivíduos, levando a um acúmulo de desvantagens sociais associadas à origem familiar, à região em que vivem, ao sexo e também à cor ou raça.

**Precárias condições de vida**

Refletindo as desigualdades que permeiam a sociedade brasileira, é possível observar que existem, entre as mulheres, enormes distâncias, que se manifestam no acesso à educação, à saúde, à renda e a outros serviços públicos. Essas distâncias são marcadas por diversos fatores, entre os quais as desigualdades regionais; as desigualdades raciais, que, combinadas às desigualdades de gênero, colocam as mulheres negras em situação de grande precariedade social e econômica; as desigualdades que se manifestam entre as mulheres que vivem no campo e na área urbana, sobretudo no que diz respeito ao acesso a benefícios sociais, proteção trabalhista e serviços básicos (HERINGER; MIRANDA, 2004).

**Acesso à educação**

Embora as brasileiras tenham atualmente, em média, mais anos de estudo do que os homens, com avanços importantes ao longo das últimas décadas, nesse quesito as distâncias entre as mulheres brancas, negras e indígenas ainda são muito expressivas, principalmente nos níveis mais altos de escolaridade.

Os dados sobre analfabetismo, disponíveis para o ano de 2009, revelam que, enquanto 6,42% das mulheres brancas de 15 anos ou mais não sabem ler nem escrever, esse percentual é bem maior entre as negras e indígenas, conforme mostra a Tabela 3. Na comparação entre 2000 e 2008, é possível notar que houve avanços significativos na redução do analfabetismo em relação a todos os grupos de cor, mas as diferenças entre as mulheres e entre grupos de cor permanecem.

TABELA 3 – TAXA DE ANALFABETISMO, PESSOAS DE 15 ANOS, POR SEXO E COR OU RAÇA – BRASIL, 2000 E 2008

Cor ou raça	Sexo	2000	2008
Branca	Feminino	9,99	6,42
Preta	Masculino	22,87	12,64
	Feminino	28,19	13,97
Parda	Masculino	19,62	14,27
	Feminino	19,93	13,12
Indígena	Masculino	24,89	15,28
	Feminino	31,31	12,81

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e PNAD 2008.



A análise sobre a escolaridade da população segundo sexo e cor ou raça mostra, em primeiro lugar, que houve aumento da média de anos de estudo ao longo da década em todos os grupos. Também podemos ver que esse crescimento foi mais expressivo entre as mulheres do que entre os homens. Entre as mulheres identificamos um aumento da média de anos de estudo para todos os grupos de cor/raça. Observamos ainda um incremento da média de anos de estudo entre 2001 e 2007 entre as mulheres pretas e pardas (de 4,9 para 5,9).

No entanto, é fundamental chamar a atenção para o fato de que se manteve ao longo da década a distância entre esses grupos e as mulheres brancas, que tinham média de 6,7 em 2001 e passaram a 7,5 em 2007 (Tabela 4). Alves e Corrêa (2009), analisando uma série histórica destes dados no período 1992-2007, apontam que ao longo da série histórica “o hiato de gênero está se ampliando a favor das mulheres”. Ainda segundo os autores, “o diferencial a favor das mulheres é maior na população negra, enquanto na população branca o hiato é menor, mas se ampliou no período”.

275

TABELA 4 – MÉDIA DE ANOS DE ESTUDOS PARA AS REGIÕES POR COR/RAÇA E SEXO – BRASIL, 2001-2007

Cor ou raça	Sexo	2001	2007
Brancos	Masculino	6,5	7,3
	Feminino	6,7	7,5
Pretos e pardos	Masculino	4,6	5,5
	Feminino	4,9	5,9
Total	Masculino	5,6	6,3
	Feminino	5,9	6,7

Fontes: Pinheiro (2008), com base nas PNADs do IBGE, citado em Alves & Correa, 2009.

**Mercado de trabalho**

As desigualdades de gênero e raça se tornam ainda mais evidentes no mercado de trabalho, onde elas se cristalizam e se reproduzem. E esse quadro de desigualdade entre negros e brancos está relacionado tanto a fatores estruturais quanto à discriminação. Entre os componentes estruturais, sem dúvida o mais significativo é o aspecto educacional. Ao se situar nos grupos com menor acesso à educação formal, os negros também ocupam postos de menor prestígio no mercado de trabalho.

Ao lançarmos um olhar sobre a presença das mulheres dos diferentes grupos de cor no mercado de trabalho, identificamos a predominância de mulheres pretas e pardas em relação às brancas, no trabalho doméstico. O trabalho doméstico como reduto de uma parte significativa da mão-de-obra feminina preta e parda significa a ocupação desse contingente em condições precárias, com longas jornadas e poucas garantias trabalhistas. De acordo com dados da PNAD 2009 sobre os trabalhadores ocupados no emprego doméstico em nível nacional, 93% das pessoas nesta ocupação são mulheres e o salário médio em 2009 foi de R\$395. Nesta categoria 72,8% trabalham sem carteira assinada (IBGE, 2009). No caso das mulheres negras (pretas e pardas) 21,7% das mulheres ocupadas estavam no emprego doméstico em 2007, enquanto entre as mulheres brancas o percentual era de 12,1%.

Dados recentes do Dieese demonstram mais detalhes sobre a distribuição de mulheres negras e não negras no trabalho doméstico, segundo algumas regiões metropolitanas. Em Salvador, mais de 85% da população é negra e em Porto Alegre, a maior proporção é de não negros (Tabela 5).

Nesta pesquisa, entre as trabalhadoras negras,

os serviços domésticos foram o segundo setor mais importante em termos de ocupação, com exceção de Salvador, onde o comércio empregou 17,5% das negras e os serviços domésticos, 17,0% e Fortaleza, onde os percentuais verificados foram 19,9% e 19,2%, respectivamente. (Dieese, 2011)

Entre as mulheres não negras ocupadas o comércio foi o segundo setor que mais empregou em todas as regiões.

TABELA 5 – DISTRIBUIÇÃO DAS OCUPADAS NOS SERVIÇOS DOMÉSTICOS, POR RAÇA/COR REGIÕES METROPOLITANAS E DISTRITO FEDERAL – 2010 (EM %)

Regiões	Total	Negras	Não-negras
Belo Horizonte	100,0	71,0	29,0
Distrito Federal	100,0	79,3	20,7
Porto Alegre	100,0	26,5	73,5
Fortaleza	100,0	76,7	23,3
Recife	100,0	80,9	19,0
Salvador	100,0	96,7	(1)
São Paulo	100,0	48,9	51,1

Fonte: Convênio Dieese, Seade, MTE/FAT e instituições regionais. PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Nota: 1) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

Obs.: Cor negra = pretos + pardos. Cor não negra = brancos + amarelos.

Analisando a Tabela 6 notamos que as mulheres negras estão alocadas principalmente como trabalhadoras em serviços, numa proporção bem maior do que as mulheres brancas (38,0% e 25,5%, respectivamente). No outro extremo, as mulheres negras classificadas como dirigentes e gerentes são apenas 2,1% do universo das mulheres negras ocupadas em 2006, enquanto as brancas nesta categoria eram 6,0%. Outro ponto que merece reflexão é a proporção de mulheres brancas em ocupação de ensino superior, em comparação com mulheres negras.

TABELA 6 – DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS NO TRABALHO PRINCIPAL, SEGUNDO COR/RAÇA E SEXO PARA PESSOAS DE 10 ANOS E MAIS – BRASIL, 2006

277

Grupos ocupacionais	Homem branco	Mulher branca	Homem negro	Mulher negra
Dirigentes e gerentes	8,8	6,0	2,9	2,1
Ocupações com ensino superior	6,2	11,4	1,8	4,5
Trabalhadores dos serviços	10,4	25,6	13,8	38,0
Vendedores e prestadores de serviço do comércio	8,9	12,0	8,2	11,6
Produtores na exploração agropecuária	13,7	9,7	22,7	16,3
Trabalhadores da indústria extrativa e construção civil	8,8	0,1	13,7	0,2
Trabalhadores transversais (*)	8,9	0,8	8,5	0,7
Outros trabalhadores do ramo industrial	10,4	8,2	9,9	7,5
Trabalhadores de reparação e manutenção mecânica	2,3	0,0	2,3	0,1
Professores	1,6	8,5	1,1	6,2
Técnicos de nível médio	0,5	1,8	0,4	1,6
Escriturários	6,0	9,5	4,1	5,4
Militares	1,3	0,1	1,3	0,1
Outros	12,2	6,3	9,3	5,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fontes: Mello, 2010, a partir de dados da PNAD 2006.

(\*) motorista, taxista, caminhoneiro.

Numa outra perspectiva, podemos observar também os dados referentes às mulheres negras no topo da carreira acadêmica. Analisamos aqui a participação das mulheres negras brasileiras no ensino superior, observando as que têm doutorado ou mais. Observemos a seguinte tabela, pautada nos indicadores disponibilizados pela Base Sinaes (Sistema Nacional de Avaliação da Superior), do Ministério da Educação. Trata-se aqui das que possuem diploma de doutorado ou mais e atuantes no ensino universitário, seja ele público ou privado.

TABELA 7 – DOCENTES POR SEXO COM NÍVEL DO CURSO DE TITULAÇÃO MÁXIMA IGUAL A DOUTORADO SEGUNDO COR/RAÇA

Cor/raça	Feminino	Masculino	Não informado	Total
Amarela	345	503	0	848
Branca	15.854	21.662	1	37.517
Indígena	52	92	0	144
Não informada	5.830	9.457	771	16.058
Negra	251	374	0	625
Parda	1.312	2.114	0	3.426

278

Fonte: Base Sinaes.

A Base Sinaes aponta os dados incluídos até o ano base de 2005 e demonstra que no universo das mulheres professoras do ensino superior e com doutorado apenas 251 são negras.

TABELA 8 – DOCENTES POR TITULAÇÃO MÁXIMA COM COR/RAÇA IGUAL A NEGRA SEGUNDO O SEXO

Sexo	Doutorado	Mestrado	Especialização	Graduação	Notório saber	Total
Feminino	251	658	572	177	1	1.659
Masculino	374	792	756	296	0	2.218

Fonte: Base Sinaes.

Entre os professores negros (mulheres e homens) com doutorado, as mulheres negras também são minoria numa ínfima diferença percentual. A defasagem é ainda mais significativa se considerarmos o universo integral dos professores doutores no país. De acordo com a publicação *Mulher na educação superior brasileira, 1991-2005* (RISTOFF, 2007), tínhamos até o ano de 2005, um total de 63.234 doutores atuantes na educação universitária. Destes, como demonstrado na tabela acima o grupo composto por mulheres negras, era de apenas 251. Mesmo considerando o fato da ocorrência de concursos para o ingresso no Magistério Superior Público Federal, a partir de 2006 – não incluídos nos dados disponibilizados pelo Sinaes até o momento – não podemos negar a grande diferença numérica entre doutoras negras e brancas no país.

As desigualdades também aparecem quando analisamos as informações sobre as mulheres que trabalham com carteira assinada. Há maior proporção de mulheres brancas, apesar de as diferenças entre os grupos

de cor terem diminuído ao longo da década. As mulheres negras (pretas e pardas) estão em situação pior no mercado de trabalho que as brancas.

A Síntese dos Indicadores Sociais 2009 destacou que, enquanto metade das mulheres pretas (54,1%) e pardas (60%) trabalha sem carteira assinada, portanto, sem direito a benefícios como seguro desemprego e licença maternidade, o percentual de brancas na mesma situação é de 44% (IBGE, 2009). Entretanto, se comparamos estes dados com indicadores de 2002, observamos que houve um aumento da proporção de empregadas com carteira assinada para todos os grupos de cor.

O estudo também aponta que esta situação contrasta com o fato de “um tipo de família mais vulnerável”, segundo o documento, ser o de mulheres sem cônjuge, com filhos pequenos, cujos percentuais de mães pretas é de 23,3% e pardas, de 25,9%. Famílias nessas condições com mulheres brancas representavam 17,7% do total.

Outro aspecto importante para compreender melhor as características da inserção das mulheres negras no mercado de trabalho é a análise do perfil dos contribuintes e da cobertura da Previdência Social. Nesse ponto, mais uma vez podemos identificar a fragilização das relações de trabalho afetando de maneira particular as mulheres negras.

Em 2007, 76,1% da população idosa recebia algum benefício. Entretanto, quando desagregados por sexo e cor/raça, observamos variações na cobertura entre os diferentes grupos. Enquanto, em 2007, 81,2% dos homens idosos brancos recebiam algum benefício, a proporção era de 74,1% entre as mulheres negras. Pinheiro et al (2008) observam que esta diferença só não é maior em função da existência do Benefício de Prestação Continuada (BPC) que estende a cobertura, com pagamento de um salário mínimo a idosos que nunca contribuíram para a Previdência.

É importante observar que a parcela da população coberta pela Previdência Social é também parte expressiva da população atingida por programas de Assistência Social, como o Bolsa Família. No caso deste programa, que é o de maior cobertura, 69% dos domicílios que o recebem são chefiados por negros/as (PINHEIRO, et al, 2008).

TABELA 9 – TAXA DE PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO DA POPULAÇÃO RESIDENTE NAS SEIS MAIORES REGIÕES METROPOLITANAS – BRASIL, 2009

Taxa de atividade	Brancos		Pretos e pardos		Total	
	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
Brasil	66,8	49,0	65,0	48,8	66,0	48,9
Recife	60,7	41,0	57,9	37,5	58,8	38,6
Salvador	67,0	50,6	65,0	50,6	65,3	50,6
Belo Horizonte	67,7	50,9	67,1	52,7	67,3	51,9
Rio de Janeiro	62,9	43,8	63,9	44,5	63,4	44,1
São Paulo	69,7	52,2	67,7	53,9	69,0	52,8
Porto Alegre	65,4	49,1	61,4	49,5	64,9	49,2

Fonte: IBGE, Microdados PME. Tabulação: Laeser (banco de dados Tempo em Curso).

Observa-se na Tabela 9 que a participação de mulheres pretas e pardas no mercado de trabalho nas principais regiões metropolitanas é bem expressiva, sendo em algumas capitais ligeiramente superior à média nacional entre as mulheres. Entretanto, de forma geral a taxa de atividade das mulheres ainda é inferior a 50%, enquanto entre os homens chega a 66,0%.

TABELA 10 – TAXA DE DESEMPREGO DA POPULAÇÃO DE 16 ANOS OU MAIS SEGUNDO SEXO E COR/RAÇA. BRASIL, 2007

Homens brancos	5,3%
Homens negros	6,4%
Mulheres brancas	9,2%
Mulheres negras	12,2%

Fonte: IBGE, PNAD 2007.

A proporção das mulheres negras desempregadas era superior à dos homens negros e brancos. Essas taxas referem-se ao desemprego total, que inclui tanto o desemprego aberto quanto o chamado desemprego oculto, seja por desalento ou pelo trabalho precário. Neste último caso, a pessoa entrevistada pode estar temporariamente ocupada em alguma atividade que gere renda, porém permanece procurando trabalho para obter melhor colocação no mercado. Também neste caso, se comparamos com os dados de desemprego em 2002, observamos que houve uma redução expressiva da taxa de desemprego para todos os grupos de sexo e cor.

Finalmente, nessa análise do mercado de trabalho segundo o sexo e a cor ou raça em seis regiões metropolitanas do Brasil, os dados referentes ao rendimento apontam para diferenças expressivas entre os grupos. Em 2007 as mulheres negras recebiam 67% dos rendimentos dos homens

negros e o equivalente a 34% da renda dos homens brancos, enquanto as mulheres brancas recebiam 62,3% do rendimento dos homens brancos. Estes valores tiveram poucas alterações em relação aos dados de 2002. A desigualdade de rendimentos continua expressiva e quase na mesma proporção.

Também é importante destacar que de acordo com dados oficiais de 2007, 20% da população branca se encontrava abaixo da linha da pobreza. Entre a população negra, esta proporção era mais que o dobro: 41,7%. Isto significa que havia naquele momento cerca de 20 milhões a mais de pessoas negras abaixo da linha da pobreza do que brancos (ZENKER; RICHARD, 2008).

O salário médio da mulher negra com emprego formal, por exemplo, é menos da metade do que o salário de um homem branco. De acordo com a Relação Anual de Informação Social (Rais), do Ministério do Trabalho, a mulher negra ganha, em média, R\$790,00 e o salário do homem branco chega a R\$1.671,00 – mais que o dobro (JUNGMAN, 2009).

No que diz respeito à renda média, o contingente das mulheres negras distancia-se bastante tanto das mulheres brancas quanto dos homens negros e dos homens brancos. Em 2008 a renda média das mulheres negras era de R\$383,39; seguida da renda dos homens negros, R\$583,25; das mulheres brancas, R\$742,05; e dos homens brancos, R\$1.181,09 (Ipea, 2008).

### Saúde e direitos reprodutivos<sup>1</sup>

A atenção à saúde no Brasil revela-se ainda mais precária quando analisamos a situação das mulheres negras como um grupo populacional mais exposto a insuficientes ações de cuidado e prevenção. Esta desigualdade pode ser percebida quando se constata que as mulheres negras têm menor acesso aos exames ginecológicos preventivos. Pesquisas revelam que 37,5% das mulheres negras nunca fizeram exame de mamas, enquanto entre as mulheres brancas este percentual é de 22,9%. Também se observa que 40,9% nunca fizeram mamografia (entre as brancas, 26,4%) e 18,1% nunca realizaram o exame Papanicolau (entre as brancas, 13,2%) (LAESER, 2008; PAIXÃO; CARVANO, 2008).<sup>2</sup> No caso do exame clínico de mamas, dados disponibilizados segundo a escolaridade das entrevistadas revelam que

<sup>1</sup> Com referência a este tema, ver também o texto de Miriam Ventura neste mesmo volume.

<sup>2</sup> Os dados sobre saúde sexual e reprodutiva segundo cor/raça aqui utilizados fazem parte do Relatório Anual das Desigualdades Raciais publicado pelo Laeser (PAIXÃO; CARVANO, 2008), tendo como fonte os microdados da PNAD (Suplemento Acesso e utilização de serviços de saúde). No referido relatório os dados não estão disponibilizados levando em conta a combinação entre as variáveis cor/raça e renda.

mesmo em grupos de escolaridade equivalente revela-se a diferença entre mulheres brancas e pretas/pardas no acesso aos exames.

Limitações no atendimento às mães de crianças negras também são identificados no relatório publicado pelo Laeser sobre desigualdades raciais. As mães de crianças negras têm menor acesso ao exame pré-natal (somente 42,6% fizeram mais de sete exames; no caso das brancas, 71%) e receberam atendimento menos cuidadoso no sistema de saúde, sugerindo a presença do racismo institucional. Por exemplo, o percentual de mães que fizeram exame ginecológico até dois meses depois do parto foi de 46,0%, entre as gestantes brancas; e de 34,7%, entre as gestantes pretas e pardas (LAESER, 2008; PAIXÃO; CARVANO, 2008).

A desigualdade entre mulheres brancas e negras no acesso aos serviços de saúde foi verificada pela primeira vez em pesquisa pioneira no Brasil realizada pela Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) em maternidades e postos de saúde da rede pública do município do Rio de Janeiro. O estudo constatou que as mulheres negras que faziam acompanhamento pré-natal tiveram menos acesso a consultas e anestesia do que as brancas que eram atendidas pelos mesmos serviços (CRIOLA, 2003).

Outros trabalhos ao longo da última década revelaram a maior proporção de mulheres negras entre as vítimas de morte associada à gravidez, ao parto e ao pós-parto. Segundo estudo de Alaerte Martins (2004), a morte de negras por complicações da gestação é três vezes maior que a de brancas, devido à falta de assistência pré-natal e/ou pré-natal de baixa qualidade. Foi constatada ainda a prevalência de hipertensão entre as mulheres negras, sendo o estresse gerado pela discriminação racial um dos fatores apontados como responsáveis por esse quadro.

### **Mobilização social em torno da saúde**

Na luta por mais qualidade de vida para esse segmento da população, o movimento de mulheres negras e o movimento feminista pela saúde e direitos reprodutivos tiveram papel relevante, sobretudo na identificação e na divulgação de pesquisas que revelam a prevalência de determinadas doenças nesse grupo e também o tratamento desigual recebido no serviço de saúde.

Avançou-se ainda na percepção de que a situação de pobreza de grande parte dos negros, associada a estereótipos e atitudes discriminatórias dos profissionais de saúde, resulta numa combinação bastante negativa,



levando a piores condições de atendimento desse grupo em comparação com os brancos.

Além do papel fundamental no estímulo à realização de levantamentos sobre as condições de saúde dessa população, os movimentos sociais impulsionaram mudanças de atitude no âmbito governamental. A partir de 2003, com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), houve maior mobilização de organizações negras, juntamente com órgãos do governo, para que a saúde desse segmento populacional se tornasse uma preocupação específica no âmbito do Ministério da Saúde. E essa ampla mobilização social gerou várias ações importantes, entre elas a realização, em 2004, do Seminário Nacional sobre Saúde da População Negra.

Tendo como lema "A saúde da população negra: ações afirmativas para avançar na equidade", o encontro reuniu profissionais de saúde, pesquisadores e ativistas em Brasília e foi considerado um marco do processo de luta iniciado há 20 anos no Brasil. No seminário constatou-se que "o sistema brasileiro de saúde é um só, mas o tratamento, distinto para negros e brancos". O principal resultado dessa conferência foi a adoção de uma nova percepção, por parte do Ministério da Saúde, de que "a garantia legal do acesso igualitário e universal aos serviços de saúde não tem assegurado aos negros o mesmo tratamento dispensado aos brancos" (REDE SAÚDE, 2004).

A ação cada vez mais organizada e articulada dessas mulheres tem sido responsável por conquistas importantes do movimento negro, provocando, inclusive, mudanças significativas nas políticas governamentais. É desta ordem, por exemplo, a discussão sobre saúde das mulheres negras, surgida já a partir dos anos noventa – pelo movimento social negro brasileiro – no interior da categoria saúde da população negra.

A última década foi marcada por alguns avanços no que diz respeito à saúde da população negra, pelo menos do ponto de vista do reconhecimento de algumas especificidades e vulnerabilidades deste grupo populacional, abrindo caminho para o desenho de algumas políticas específicas. Um marco deste processo foi a aprovação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra pelo Conselho Nacional de Saúde, no final de 2006. Este processo é descrito com detalhes em vários estudos, como por exemplo, o Boletim "Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise", produzido anualmente pelo Ipea (IPEA, 2008), onde se afirma que esta política "representa um avanço qualitativo no que se refere à compreensão da promoção da equidade racial no atendimento prestado pelo Sistema

Único de Saúde – SUS". Apesar deste avanço do ponto de vista conceitual e de formulação, a adoção efetiva desta política ainda fica comprometida pela falta de definição sobre a implementação da mesma entre os três níveis gestores da política de saúde, a União, Estados e Municípios.

As ações voltadas especificamente para as mulheres negras no campo da saúde estão, por um lado, embutidas nesta política de saúde mais geral e, por outro, também enunciadas no II Plano Nacional de Políticas para Mulheres (SPM, 2008), embora também com baixa implementação.

### **Comunidades quilombolas**

Outro momento referencial no processo organizativo das populações negras no Brasil e que influenciou diretamente as condições de vida das mulheres ali relacionadas, foram as políticas específicas direcionadas às populações quilombolas. Um dos marcos foi o decreto 4.887 de 2003 que regulamentou o procedimento de identificação, de reconhecimento, demarcação e titulação das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas.

No ano seguinte, no âmbito do Governo Federal foi instituído o programa Brasil Quilombola, cuja implementação se deu a partir de 2005, através de uma política governamental integrada por diversos órgãos governamentais. A este programa seguiu-se a partir de 2007 a Agenda Social Quilombola, também com a perspectiva de articular ações entre diferentes ministérios a fim de garantir o acesso à terra; infra-estrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local; e direitos de cidadania às comunidades. Cabe à Seppir (Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial), através da Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais, a implementação de políticas que busquem atender a estes grupos.

Em pesquisa realizada pelo Datauff em 2006 em 65 comunidades quilombolas em todo o país, foi identificado que as mulheres eram responsáveis por 37% dos domicílios pesquisados e que este era um percentual elevado quando comparado com outros grupos sociais (BRANDÃO, et al, 2011). Também foi apontado nesta pesquisa que 37,8% dos responsáveis por domicílio não tinham escolaridade e que 39,5% tinham apenas de 1 a 4 anos de estudo (Idem). A maioria dos responsáveis por domicílio se auto-identificou como agricultor e cerca de 74% dos domicílios tinham renda familiar até 1 salário mínimo. Portanto cerca de 56% eram beneficiários de algum programa social, sendo 41,4% do Bolsa Família.

Uma outra pesquisa foi aplicada com metodologia equivalente para um conjunto de 79 novas comunidades em 2008, obtendo resultados semelhantes nos aspectos aqui apresentados, dando assim uma dimensão da situação de vida das mulheres negras em um expressivo número de comunidades quilombolas em todo o Brasil.

### **Direitos civis e políticos**

A mobilização das organizações negras esteve presente em toda a história do Brasil, tanto no período da escravidão, por meio de diversas formas de resistência política, cultural e religiosa, quanto a partir do fim do século XIX, no movimento abolicionista e na luta, nas décadas seguintes, pela ampliação dos direitos dessa população. A batalha para mudar a realidade de pobreza, desigualdades e exclusão social que marca o dia-a-dia de milhões de brasileiras negras e indígenas tem sido uma bandeira constante das feministas e de outros movimentos sociais desde o início do século 20.

A história social do movimento de mulheres negras brasileiras pode ser observada desde as lideranças religiosas (no candomblé ou nas Irmandades) passando pelas Rosas Negras (da Frente Negra Brasileira) ou pelas jornalistas da imprensa (de 1930 a 1960), chegando aos embates com outros movimentos sociais, ampliando-se com a constituição das ONGs e desembocando nas articulações de Durban (2001).

Ao longo dos tempos, algumas afro-brasileiras têm conquistado espaços políticos e/ou de representação em momentos nacional e internacional na demanda por direitos. No interior de diferentes organizações, estas lideranças foram influenciadoras diretas da constituição do movimento social negro brasileiro. Diante das manifestações da sociedade civil, com o fim da ditadura varguista, as organizações negras voltaram à cena política. Multiplicavam-se eventos sob a rubrica de organizações que ratificavam a existência do racismo em diferentes setores da população brasileira. Podemos então nos referir – só para citar algumas – a Maria L. Nascimento, fundadora do Congresso Nacional de Mulheres Negras, no Rio de Janeiro de 1950; a Nair Theodora Araújo, membro da ACN (Associação Cultural do Negro) em São Paulo de 1948; a Antonieta de Barros, primeira deputada estadual negra em Florianópolis em 1951. A mobilização anti-racista, porém, sempre foi entrecortada pela conjuntura política do país, fazendo com que, em momentos de refluxo democrático e de restrições à organização política, o movimento negro também fosse cerceado em suas

demandas e reivindicações, o que ocorreu tanto na ditadura de Getúlio Vargas quanto, mais tarde, nas duas décadas que se seguiram ao golpe militar de 1964.

Na década de setenta, os movimentos sociais passaram a se fazer mais presentes no cenário da redemocratização, e com o movimento negro e de mulheres negras não foi diferente. Nesta ambiência, amplia-se também a participação das mulheres negras e indígenas no movimento feminista e na vida política nacional (BRANDÃO, 1990; BOSCHI, 1982). Havia uma forte influência dos movimentos dos direitos civis americanos e das lutas contra o apartheid e pela libertação dos países africanos da dominação colonial. O combate ao racismo passou a ser de âmbito mundial. (RISÉRIO, 1981; HANCHARD, 1988). As demandas para uma abertura política impulsionaram a ampliação do movimento negro, produzindo uma gama organizativa em diferentes pontos do Brasil. Surgiram grupos que adotavam o discurso e a ação política mais direta, organizando encontros, debates, seminários, reuniões, publicações, passeatas e atos públicos, afirmando a democracia racial como um mito.

Chegando aos anos de 1980, temos mulheres negras organizadas em diferentes pontos do país, o que pode ser facilmente percebido pela ocorrência de um expressivo número de atividades assinadas por diferentes grupos, debatendo os temas do racismo e sexismo, como encontros, seminários, oficinas e debates que propiciaram a realização do I Encontro Nacional de Mulheres Negras, em dezembro de 1988, na cidade de Valença, RJ, com delegações oriundas de dezoito estados da Federação, perfazendo um total de quase quatro centenas de ativistas.

O processo do ciclo das Conferências da ONU foi um espaço essencial de fortalecimento do movimento de mulheres brasileiras e também do movimento de mulheres negras. Na preparação para a Conferência do Cairo, elas também estiveram presentes no processo preparatório da Conferência de Pequim, em 1995, participando da construção da Articulação de Mulheres Brasileiras. Iniciada com a Conferência do Meio Ambiente, chamada no Brasil de ECO 92, trouxe para o âmbito das demandas dos movimentos de mulheres a aproximação com organismos internacionais. Assim, a começar pela tenda Planeta Fêmea, no Rio de Janeiro que congregou mulheres de âmbito mundial em torno da interrelação de direitos das mulheres e questões ambientais, passando pela Conferência das mulheres em Beijing (1995), e com a culminância da Conferência de Durban, o protagonismo das mulheres negras se fez presente.

Assim, ao longo da primeira década do século XXI, questões como a inserção do recorte de gênero nas políticas de ações afirmativas, a inserção dos temas de saúde das mulheres negras nas pautas de reivindicação de políticas públicas específicas, bem como a transversalidade do tema dos direitos das mulheres negras nas agendas feministas foram resultantes de um processo de maior organização dos movimentos, que pode ser traçado a partir dos encontros nacionais de mulheres negras ocorridos, em 1988, no Rio de Janeiro e 1992, na cidade de Salvador.

287

### **LUTA ANTI-RACISTA APÓS A III CONFERÊNCIA MUNDIAL CONTRA O RACISMO**

No final da década de 1990, como resultado de todo o processo de participação nas Conferências mundiais e nos diversos encontros feministas e da organização de dois encontros nacionais, o movimento de mulheres negras já se encontrava num estágio bem mais amadurecido, sendo reconhecido como ator político de peso por parte do governo, de organismos internacionais e da mídia. Mas ainda não havia se organizado nacionalmente.

Foi durante a preparação da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada pela ONU em 2001 que o movimento de mulheres negras encontrou o espaço e a legitimidade necessários para consolidar sua organização em nível nacional. A Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB) nasceu nesse processo preparatório para Durban, em 2000.

O processo preparatório da Conferência Mundial contra o Racismo (CMR), realizada em Durban, na África do Sul, em 2001, levou a uma maior liderança das mulheres negras brasileiras tanto no âmbito do movimento negro nacional quanto em relação às articulações regionais e internacionais. Em Durban, a atuação das mulheres negras continuou de maneira marcante. Como resultado desse trabalho, foram incluídas no texto final da Declaração e do Plano de Ação de Durban muitas das contribuições dos afrodescendentes.

Estima-se que existam hoje no Brasil mais de cem entidades de mulheres negras. Essas organizações vêm participando de diversas redes e articulações do movimento de mulheres brasileiras, tendo uma atuação cada vez mais destacada no seu processo de organização e na conquista de espaço junto ao Estado.

Outro momento importante da atuação das mulheres negras organizadas deu-se no processo de construção e na redação do eixo 9 do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres instituído em 2009, a partir de uma ampla articulação nacional, com a realização de Conferências municipais e estaduais. De acordo com o documento final cerca de 2.700 delegadas estiveram presentes na II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres ocorrida em Brasília em 2007. O eixo que se refere às mulheres negras, bem como às lésbicas, foi apresentado pela AMNB. Intitulado enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia, tem como objetivo geral:

Instituir políticas, programas e ações de enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia e assegurar a incorporação da perspectiva de raça/etnia e orientação sexual nas políticas públicas direcionadas às mulheres.

Observe-se, no entanto, que em outros espaços do documento final também há menções à implementação de políticas públicas específicas para as mulheres negras. Como no eixo II intitulado “Educação inclusiva, não-sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica”, onde se lê, em uma de suas metas: “Ampliar em 5%, entre 2008 e 2011, a frequência de meninas, jovens e mulheres negras à educação básica” ou ainda na meta seguinte, que se propõe a “Ampliar em 10%, entre 2008 e 2011, a frequência de mulheres negras ao ensino superior. Necessário se faz afirmar que todas estas redações oficiais só transformam-se em políticas realmente efetivadas se houver um monitoramento e articulação da sociedade civil organizada. Neste momento são os movimentos sociais que devem atuar.

### **As mulheres indígenas e a luta por direitos**

É preciso iniciar este item de nosso artigo apontando para uma questão que permeou todo o levantamento de dados e informações para este trabalho: a limitada, bastante reduzida quantidade de informações sobre as mulheres indígenas disponível para consulta pública, seja de dados disponibilizados pelo IBGE, seja de outras fontes incluindo órgãos públicos, universidades e centros de pesquisa, movimentos sociais e organizações não governamentais.<sup>3</sup>

Diante deste fato, passamos a sistematizar e apresentar informações que pudemos localizar referentes às mulheres indígenas, que são basicamente

<sup>3</sup> Chama atenção o fato de que a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE passou a disponibilizar os dados demográficos segundo cor/raça sintetizados em três categorias: brancos, pretos e pardos e “outros” (esta última incluindo indígenas, amarelos e pessoas que não declararam a cor/raça).

resultantes de um amplo estudo divulgado pelo IBGE em 2005, analisando de forma comparativa os dados sobre a população indígena no Brasil a partir dos censos de 1991 e 2000 (IBGE, 2009). Embora obviamente defasados, dada a dinâmica das transformações que o país vivenciou na última década, acreditamos que estes dados ilustram as principais características das mulheres indígenas no país, do ponto de vista sociodemográfico. Após a apresentação destes dados, passamos a uma parte mais analítica sobre as políticas públicas voltadas para as mulheres indígenas.

Segundo o IBGE, entre 1991 e 2000, a população indígena no Brasil mais que duplicou, passando de 294 mil para 734 mil (0,43% da população brasileira), com uma taxa de crescimento de 10,8% ao ano.<sup>4</sup> O estudo apontado anteriormente (IBGE, 2009) indica que este grande crescimento deveu-se potencialmente a uma combinação de fatores, quais sejam:

a) crescimento vegetativo dos indígenas, ainda que numa magnitude insuficiente para justificar o expressivo aumento; b) imigração internacional originária dos países limítrofes que têm alto contingente de população indígena, como Bolívia, Equador, Paraguai e Peru; e c) aumento da proporção de indígenas urbanizados que optaram por se declarar indígenas no censo 2000 e que anteriormente se classificavam em outras categorias, incluindo aí pessoas que não se identificam com etnias específicas, uma das hipóteses mais plausíveis. (Idem)

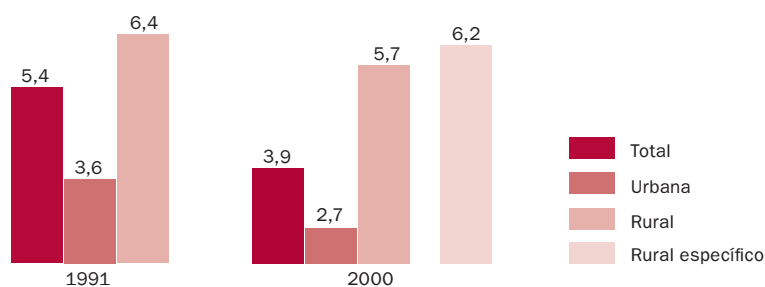
Do ponto de vista da educação, houve grande crescimento da taxa de alfabetização entre a população indígena, passando de abaixo de 50% em 1991 para 73,9% em 2000. Vale lembrar que no mesmo período este percentual para o conjunto da população brasileira passou de 79,9% para 86,4% (Idem). É importante mencionar que o analfabetismo entre a população indígena de 15 anos ou mais de idade afeta mais as mulheres, principalmente nas áreas rurais. Este dado se altera apenas na região Nordeste, onde as taxas de homens e mulheres eram iguais (25,5% e 26,0% respectivamente).

Em relação à média de anos de estudo dos indígenas de 10 anos ou mais, as mulheres revelam as maiores médias até a idade de 44 anos, com exceção para o grupo de 30 a 34 anos. As mulheres tiveram um maior aumento no grupo de 10 a 14 anos de idade. Da mesma forma como ocorreu em relação a todo o país, a fecundidade das mulheres indígenas também teve um marcado declínio. A queda foi de quase 30% entre

<sup>4</sup> Dados gerais sobre o Censo 2010 divulgados na última semana de abril de 2011 revelam que foram identificados pouco mais de 760 mil indígenas no país, mantendo a proporção de 0,4% da população total.



GRÁFICO 1 – TAXA DE FECUNDIDADE TOTAL DAS MULHERES AUTODECLARADAS INDÍGENAS DE 15 A 49 ANOS DE IDADE POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO. BRASIL, 1991 E 2000



Fonte: IBGE, (2009).

290

1991 e 2000, ficando em pouco menos de quatro filhos. Vale apontar que este resultado é o que se apresenta para indígenas residentes em áreas urbanas, pois nas áreas rurais a taxa situava-se, em 2000, próxima de seis filhos por mulher.

Um outro dado apontado pelo estudo do IBGE refere-se à idade de início das uniões conjugais. Em geral esta idade é mais baixa nas sociedades indígenas tradicionais, levando a um resultado significativamente menor do que para o conjunto da população feminina do país – 5,5 anos a menos em 1991 e 3,6 anos a menos em 2000, quando, em média, a indígena casava aos 20,6 anos (Ibidem). Também foi observado um aumento da participação das mulheres responsáveis por famílias indígenas, indicando a mesma tendência observada para a população brasileira como um todo nas últimas décadas. No que diz respeito à população economicamente ativa, a taxa de atividade identificada entre a população indígena foi de 53% em 2000, com uma maior participação por sexo da ordem de 1,6 homens para cada mulher. Estes indicadores são muito similares à média do país.

### **Mobilização e luta por direitos**

Assim como a Conferência da ONU em 1992 serviu como um palco internacional para dar maior visibilidade às questões e estratégias organizativas já desenvolvidas por décadas pelas mulheres negras brasileiras, a Conferência de Durban contribuiu da mesma forma para as mulheres indígenas organizadas (POTIGUARA, 2002). Os inúmeros jornais, textos, cartilhas, reivindicações já elaboradas pelas mulheres indígenas nas últimas três décadas contribuíram para ganhos em ternos internacionais, representados pelos diferentes parágrafos nos documentos finais do referido conclave. Apresentaram demandas como a inserção da categoria “Povos Indígenas” nos documentos governamentais, a demarcação e a homologação de terras



indígenas, a maioria em conflito, e a reivindicação pela inclusão da questão indígena nos Conselhos e nos Ministérios brasileiros.

Ainda em âmbito geral, como questões que influenciaram diretamente as mulheres, temos a constituição da Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1989 e só ratificada pelo Brasil em 2003. É também a partir deste ano que os temas relativos às mulheres indígenas passaram a integrar o elenco de assuntos discutidos no âmbito do Conselho Econômico e Social (Ecosoc), da ONU (Coiaab).

No âmbito das reivindicações específicas das mulheres indígenas, por sua vez, podemos ressaltar as seguintes: Direitos à preservação dos Conhecimentos Tradicionais e Patrimônio Cultural, à Saúde Integral e aos Direitos Reprodutivos e o Combate às violências (POTIGUARA, 2002). Do ponto de vista dos ganhos coletivos, organizações de mulheres indígenas reconhecem que a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, publicada pela ONU, em 2007, é um documento referência para a luta por direitos, em especial quando fala da necessidade de se prestar atenção às necessidades especiais das mulheres.

A organização dessas mulheres representa, sem dúvida, um avanço, já que elas enfrentaram e ainda enfrentam, dentro do movimento indígena, as mesmas dificuldades e questionamentos com os quais as mulheres negras também se defrontam no movimento negro. O movimento indígena brasileiro também desempenhou papel de relevo na preparação da Conferência Mundial contra o Racismo. Representantes de organizações indígenas e de mulheres indígenas participaram ativamente do comitê criado pelo governo para planejar a participação brasileira na Conferência e atuaram ainda no processo preparatório no âmbito da sociedade civil brasileira e latino-americana.

No entanto, apesar das conquistas obtidas nos últimos anos, é preciso reconhecer que ainda há muitos desafios para a plena realização dos direitos das mulheres indígenas brasileiras no século XXI. É desta ordem, por exemplo, a implantação de objetivos e a implementação de metas específicas, para as mulheres indígenas, expressas no eixo 9 do II Plano Nacional de Políticas para Mulheres (SPM, 2008) – já referido aqui – quando no capítulo II sobre “Educação inclusiva, não-sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica”, expressa-se especificamente a respeito das mulheres indígenas, em seus objetivos específicos: “Reduzir o analfabetismo feminino, em especial entre negras, indígenas e mulheres acima de 50 anos”. Neste aspecto, uma das metas fala em “matricular 2.000 mulheres

indígenas em cursos de Licenciatura Intercultural". Ainda na análise do documento oriundo da II Conferência, no eixo III que versa a respeito da saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos, temos como um das metas: "qualificar 100% dos pólos básicos para atenção integral à saúde da mulher indígena" (SPM, 2008).

Em livro que traz uma contribuição inédita para este debate (VERDUM, 2008), pudemos ter acesso a análises originais sobre aspectos específicos da mobilização das mulheres indígenas, seu papel específico dentro das organizações indígenas "mistas" e o processo de criação das suas formas de representação e organização como mulheres indígenas, principalmente para ter maior espaço na elaboração e implementação de políticas públicas específicas.

Verdum (2008) afirma que:

as mulheres indígenas trazem novas pautas e preocupações. Enriquecem o debate interno do movimento, trazendo para o coletivo as avaliações e demandas dos espaços específicos em que atuam como mulheres. A violência familiar e interétnica, o acesso aos meios técnicos e financeiros para a geração de renda, a saúde reprodutiva, a soberania alimentar, a participação das mulheres nas decisões de políticas dos governos, entre outros.

No que diz respeito às políticas específicas voltadas para as mulheres indígenas, uma área ganha destaque por sua importância e complexidade: como garantir os direitos das mulheres indígenas vítimas de violência doméstica. De forma geral os autores que abordam a questão afirmam que este é um tema frequente nos debates entre mulheres indígenas e que tem ganhado maior expressão após a entrada em vigor da Lei Maria da Penha, que propõe uma nova forma de lidar com a temática da violência doméstica em âmbito nacional.

Neste ponto é necessário trazer a reflexão de Ela Wiecko, do Ministério Público Federal, para refletirmos sobre esta questão: em que medida a Lei Maria da Penha é aplicável no contexto das mulheres indígenas. Ou, como a própria autora pergunta: "Violência doméstica contra a mulher no âmbito dos povos indígenas: que lei aplicar?" (CASTILHO, 2008).

Este não é de forma alguma um debate simples, na medida em que é necessário levar em conta debates sobre multiculturalismo e reconhecimento de direitos coletivos e individuais, entre outras questões.

Em outro trabalho sobre o tema, Segato (2003), afirma que:

o direito das mulheres dos povos indígenas é, portanto, uma área de dificuldades múltiplas. Depois de iniciado o período de contato intenso com a sociedade nacional, a mulher indígena padece todos os problemas e desvantagens da mulher brasileira, mais um: o mandato inapelável e inegociável de lealdade ao povo a que pertence, pelo caráter vulnerável desse povo.

Existe também no âmbito do movimento de mulheres indígenas o debate sobre a possibilidade de aplicação da Lei, sem que este fato leve à violação de direitos das próprias mulheres indígenas. Num exemplo citado (KAXUYANA; SILVA, 2008), apresenta-se a preocupação com o fato de que a mulher indígena que denuncie uma situação de violência doméstica seja obrigada a deixar sua casa ou a aldeia, por exemplo, por questão de segurança, e encaminhada a um abrigo.

Wiecko aponta que, do ponto de vista teórico, "a solução é a de compatibilizar o direito estatal e os diversos direitos indígenas" (CASTILHO, 2008). Afirma ainda que no caso da Lei Maria da Penha ela é "aplicável no âmbito indígena desde que atente e respeite as especificidades dos contextos culturais de cada povo" (Idem).

Este é sem dúvida um debate que deverá ser enfrentado tanto pelo sistema de justiça e segurança pública nacional quanto pelo movimento de mulheres e, em particular, pelas mulheres indígenas. É importante que se avance na consolidação dos direitos das mulheres indígenas, sem perder de vista as suas especificidades culturais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados e análises aqui apresentados desvendam um leque de situações de desigualdades e violações de direitos das mulheres negras e indígenas, pertencentes a grupos historicamente discriminados na sociedade brasileira e que continuam a vivenciar, nas primeiras décadas do século XXI situações recorrentes de desrespeito, onde confluem tanto as consequências do fato de serem mulheres como também de pertencerem a grupos social e historicamente excluídos.

Percorremos neste texto aspectos tais como saúde, educação, trabalho e organização social. Em todos eles identificamos ainda um grande hiato no que concerne aos indicadores oficiais referentes aos recortes de gênero em sua articulação com os de raça. Ou seja, embora o Brasil seja signatário de vários tratados internacionais que demandam a produção de indicadores específicos a fim de subsidiar políticas públicas voltadas aos chamados

grupos socialmente vulneráveis, ainda estamos aquém da produção ideal, quando buscamos os números relativos às mulheres indígenas e negras, suas posições sociais e ou atuação na sociedade.

Gostaríamos de propor aqui uma reflexão sobre quais são os caminhos que a sociedade e o Estado brasileiros necessitam trilhar para um enfrentamento efetivo desta desigualdade presente entre as próprias mulheres e entre gêneros presentes no país.

Analisando políticas propostas ou em curso, ainda que de uma forma geral e não exaustiva, observamos que o caráter transversal e integrado das políticas é um fator fundamental para o sucesso das mesmas. Ao observarmos o que se tem desenhado em termos de políticas para grupos específicos – para mulheres, para povos indígenas, para população negra, para quilombolas, entre outros – identificamos que nem sempre estas diretrizes, políticas e programas dialogam entre si, limitando sua efetividade e mantendo muitas vezes uma fragmentação entre os diferentes aspectos do público que se pretende beneficiar com as políticas.

Outro aspecto a ser destacado aqui diz respeito ao próprio risco de fragmentação de agendas e de ação política entre os diferentes grupos discriminados e vítimas de desigualdade e violação de direitos no Brasil. É importante que os movimentos sociais representativos de diferentes segmentos como mulheres, indígenas, movimento negro, movimento por saúde, por educação, movimento sindical, entre outros, tenham a capacidade de integrar em suas agendas as diferentes demandas destes vários grupos, para que a mobilização de um destes grupos se reflita também na mobilização pelas demais causas em jogo.

Ao analisarmos os indicadores aqui apresentados e as mudanças ocorridas na sociedade brasileira – do ponto de vista socioeconômico e também demográfico – na última década, percebemos que é necessário avançar na consolidação de políticas de bem estar social que tiveram repercussões positivas – embora ainda insuficientes – na redução da pobreza e da desigualdade e, ao mesmo tempo, ampliar e fortalecer políticas específicas que possam beneficiar grupos que se encontram em situação mais vulnerável. Ao lado de programas de transferência de renda, por exemplo, é necessário fortalecer e ampliar políticas de enfrentamento da violência doméstica, da ausência de educação de qualidade e de melhoria da qualidade de atendimento nos serviços de saúde para os grupos que são mais expostos à discriminação nestes espaços.

Além da consolidação de políticas universais e do fortalecimento de políticas específicas, é preciso que o Brasil não perca de vista a necessi-

dade de enfrentar de forma cotidiana e permanente as manifestações de preconceito racial e étnico ainda existentes. Portanto, o combate às desigualdades de raça e de gênero deverá contar também com práticas culturais e de comunicação inovadoras. É necessário que as novas gerações sejam expostas a uma nova forma de ver o Brasil, abraçando e compreendendo a diversidade da qual somos compostos. Se formos capazes de fazer esta mudança cultural e histórica, seremos capazes, como nação, de desnaturalizar papéis sociais tradicionalmente associados às mulheres, sejam estas indígenas, negras ou brancas, e poderemos fazer do Brasil um país que seja efetivamente de todos/as.

295

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Laís. *Desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro*. Cienc. Cult., Ciência e Cultura n. 4, v. 58, pp.40-41. 2006ISSN 0009-6725.
- ALVES, José Eustáquio Diniz; CORREA, Sônia. *Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil: um panorama preliminar, 15 anos depois do Cairo*, 2009. Disponível em: <[www.abep.nepo.unicamp.br/.../cairo15/Cairo15\\_3alvescorrea.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/.../cairo15/Cairo15_3alvescorrea.pdf)>. Acesso em 18 de abril de 2011.
- ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS (AMB). *Mulheres Negras: Um retrato da discriminação racial no Brasil*. Brasília: Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), 2001.
- ARTICULAÇÃO DE MULHERES NEGRAS DO BRASIL (AMNB). *Revista da Articulação de ONGs de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB)*. Rio de Janeiro: AMNB, 2003.
- AZEVEDO, Marta. "Os índios e os censos oficiais". In: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/pib/portugues/quonqua/quantossao/difest.shtm#t1>>. Acesso em 25 de março de 2005.
- BAIROS, Luiza. "Nossos feminismos revisitados". *Revista Estudos Feministas*. Dossiê Mulheres Negras, 1995, pp.458-463.
- \_\_\_\_\_. "Lembrando Lelia Gonzalez". *Caderno de textos do seminário A interseção das desigualdades de raça e gênero*. Rio de Janeiro: Ibam/DFID, 2004.
- BARSTED, Leila Linhares; HERMANN, Jacqueline. "Mulheres negras e indígenas: a lei e a realidade". *As Mulheres e a Legislação Contra o Racismo*. Rio de Janeiro: Cepia, 2001.
- BRANDÃO, André; DALY, Salete da; GOUVEIA, Victor. *Comunidades Quilombolas no Brasil*. Niterói: Eduff, 2011.
- CARNEIRO, Sueli. "Nosso olhar transforma o mundo!". *Revista da AMNB*, 2003.
- CASTILHO, Ela Wiecko V. de. A violência doméstica contra a mulher no âmbito dos povos indígenas: qual lei aplicar? In: VERDUM, Ricardo (org.). *Mulheres Indígenas, Direitos e Políticas Públicas*. Brasília: Inesc, 2008.
- CASA DE CULTURA DA MULHER NEGRA (CCMN). *Violência contra a mulher: um novo olhar*. Santos: Casa de Cultura da Mulher Negra, 2001.
- CHASE, Allan. *The Legacy of Malthus. The Social Costs of the New Scientific Racism* New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1975.

- CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (Cimi). *Povos indígenas no Brasil – informações gerais*, 2005. Disponível em <[www.cimi.org.br](http://www.cimi.org.br)>. Acesso em: 25 de março de 2005.
- COIAB. *Documento Final do I Encontro das Mulheres Indígenas da Amazônia Brasileira*. Manaus: Coiab, 2002. Disponível em <[www.coiab.org.br](http://www.coiab.org.br)>. Acesso em 18 de abril de 2011.
- \_\_\_\_\_. *Mulheres indígenas formalizam aliança com mulheres negras*. 2004. Disponível em: <[www.coiab.org.br](http://www.coiab.org.br)>. Acesso em 18 de abril de 2011.
- Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 2003.
- CORRÊA, Mariza. "A invenção da mulata". *Cadernos Pagu*. Campinas: Unicamp, pp.6-7; 35-51. 1996.
- CRENSHAW, Kimberly. "Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero". In: *Caderno de Textos do Seminário A interseção das desigualdades de raça e gênero*. Rio de Janeiro: Ibam/DFID, 2002.
- "DESGUALDADES raciais: indicadores". *Boletim Toques Criola*. Rio de Janeiro: Criola, v. 1 e 2. 2003.
- DESGUALDADES raciais: indicadores". "Saúde e raça: o respeito à diferença". *Boletim Toques CRIOLA*, n. 14. Rio de Janeiro: Criola, 2004.
- FREIRE, Gilberto. *Casa Grande e Senzala*. 18ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1977.
- GELEDÉS INSTITUTO DA MULHER NEGRA. Declaração de Itapeceirica da Serra das Mulheres Negras Brasileiras. *Documento final do Seminário Nacional Políticas e Direitos Reprodutivos das Mulheres Negras*. São Paulo: Geledés, 1993.
- HANCHARD, Michael George. *Orpheus and Power: the movimento negro of Rio de Janeiro and São Paulo, Brasil 1945-1988*. New Jersey: Prinception University Press, 1988.
- Hasenbalg, C. *Discriminação e Desigualdades Raciais no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG/ Rio de Janeiro: Iuperj, 2005. 2ª ed.
- Hasenbalg, C.; SILVA, N. V.; LIMA, M., (orgs.). *Cor e Estratificação Social*. Rio de Janeiro: Contracapa, 1999.
- HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.
- HERINGER, Rosana; LOPES, Sonia. *Sonhar o Futuro, Mudar o Presente: Diálogos Contra o Racismo, Por Uma Estratégia de Inclusão Racial no Brasil*. Rio de Janeiro: Ibase, 2003.
- HERINGER, Rosana; MIRANDA, Dayse. *ICC-Brasil: Índice de Compromissos Cumpridos: Uma Estratégia para o Controle Cidadão da Igualdade de Gênero*. Rio de Janeiro: Cepia; Santiago: Flacso, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Tendências Demográficas: uma Análise dos Indígenas com Base nos Resultados da Amostra dos Censos Demográficos 1991 e 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de Indicadores Sociais 2009* (resumo). 2009. Disponível em <<http://www.reporterbrasil.org.br/clipping.php?id=1302>>.
- INSTITUTO INDÍGENA BRASILEIRO PARA PROPRIEDADE INTELECTUAL (INBRAPI). *ConamiI e Inbrapi organizarão obra sobre mulheres indígenas*. 2005. Disponível em <<http://www.inbrapi.org.br/shownews.php?id=16>>. Acesso em 27 de março de 2005.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise*. v.16. Brasília: Ipea, 2008.
- JUNGSMANN, Mariana. *Mulheres negras têm salário menor e menos acesso ao mercado de trabalho*. Brasília: Agência Brasil, 2009. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2009/08/15/ult5772u4965.jhtm>>.



- LAESER. *Boletim Tempo em Curso*. v. 1, n. 1, Rio de Janeiro, nov/2009.
- MARTINS, Alaerte Leandro. "Maior risco para mulheres negras no Brasil". *Jornal da Rede Saúde*. n. 23. São Paulo: Rede Saúde, 2004.
- MELLO, Luciana Garcia de. A complexa teia de desigualdade racial e de gênero no mercado de trabalho brasileiro. In: Seminário Fazendo Gênero 9. Ago/2010.
- NASCIMENTO, Abdias, O Negro Revoltado. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1982.
- NASCIMENTO, Abdias do; NASCIMENTO, Elisa Larkin. "Reflexões sobre o movimento negro no Brasil, 1938-1997". In: GUIMARÃES, Antonio S.A.; HUNTLEY, Lynn (orgs.). *Tirando a Máscara: Ensaio sobre o Racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- OLIVEIRA, Fátima. "Recorte racial/étnico e a saúde das mulheres negras". *Jornal da Rede Saúde*. n. 22, nov/2000. São Paulo: Jornal da Rede Saúde, 2000.
- ORGANIZAÇÃO DAS AÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração e Plano de Ação da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Brasília: Fundação Palmares, 2001.
- PAIXÃO, Marcelo; CARVANO, Luiz M. (orgs.). *Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil 2007-2008*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- PELLEGRINI, Marcos. "A política de saúde indígena". In: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Disponível em <[http://www.socioambiental.org/pib/portugues/indenos/polit\\_saude.shtm](http://www.socioambiental.org/pib/portugues/indenos/polit_saude.shtm)> Acesso em 25 de março de 2005.
- PINHEIRO, L. et al. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 3a. ed. Brasília: Ipea, SPM, Unifem, 2008.
- PLANO Nacional de Políticas para as Mulheres II. *Toques CRIOLA*. n.7, 2009. Disponível em <[http://www.criola.org.br/pdfs/publicacoes/Boletim\\_toques/Boletim.pdf2009-1.](http://www.criola.org.br/pdfs/publicacoes/Boletim_toques/Boletim.pdf2009-1.)>.
- POTIGUARA, Eliane. Participação dos povos indígenas na Conferência em Durban. *Revista Estudos Feministas*. n. 1, v. 10, jan 2002. p. 219-228. Disponível em <<http://www.cielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acesso em 18 de abril de 2011.
- REDE FEMINISTA DE SAÚDE. *Jornal da Rede Saúde*, n. 22. Informativo da Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos. São Paulo: Rede Saúde, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Jornal da Rede Saúde*. n. 23. Informativo da Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos. São Paulo: Rede Saúde, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Jornal da Rede Saúde*. Dossiê assimetrias raciais no Brasil: alerta para a elaboração de políticas. Belo Horizonte: Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Boletim eletrônico Saúde reprodutiva na imprensa*. Edição de 16 a 31 de ago/2004. Disponível em <[www.redesaude.org.br](http://www.redesaude.org.br)>
- RIBEIRO, Matilde. "Mulheres negras brasileiras: de Bertioga a Beijing". *Revista Estudos Feministas*. n. 2, v. 3. Dossiê Mulheres Negras. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, 1995.
- \_\_\_\_\_. "Relações raciais nas pesquisas e nos processos sociais: em busca de visibilidade para as mulheres negras". In: RAGO, Margareth. et al. *A Mulher Brasileira nos Espaços Público e Privado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.
- RISÉRIO, Antonio. *Carnaval Ijexá – notas sobre afoxés e blocos do novo carnaval afro-baiano*. Salvador: Corrupio, 1981.
- RISTOFF, Dilvo. et al. (org.). *A mulher na educação superior brasileira: 1991-2005*. Brasília: Inep, 2007.
- ROLAND, Edna. "O movimento de mulheres negras brasileiras: desafios e perspectivas". In: GUIMARÃES, Antonio S.A.; HUNTLEY, Lynn (orgs.). *Tirando a Máscara: Ensaio Sobre o Racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- SANTOS, Ricardo V; PEREIRA, Nilza de Oliveira Martins. Os indígenas nos censos nacionais no Brasil (editorial). *Caderno de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, 21(6):16-27, nov-dez, 2005.

- SCHUMAHER, Schuma; BRAZIL, Érico Vital (orgs.). *Dicionário Mulheres do Brasil de 1500 até a Atualidade*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- SEGATO, R. L. *Uma agenda de ação afirmativa para as mulheres indígenas no Brasil*. Brasília: Departamento de Antropologia/ Universidade de Brasília (UnB), 2003. Série Antropologia, n. 326. Disponível em <[www.agende.org.br/docs/File/dados\\_pesquisas/outros/Acoes%20para%20mulheres%20indigenas.pdf](http://www.agende.org.br/docs/File/dados_pesquisas/outros/Acoes%20para%20mulheres%20indigenas.pdf)>.
- SEYFERT, Giralda. Construindo a nação: hierarquias raciais e o papel do racismo na política de imigração e colonização. In: MONTEIRO, Marcos Cho; SANTOS, Ricardo Ventura (orgs.). *Raça Ciência e Sociedade*. Rio de Janeiro: Fiocruz: CCB, 1996, p.41-58.
- SILVA, Joselina da. A união dos homens de cor: aspectos do movimento negro dos anos quarenta e cinquenta. In: *Estudos Afros Asiáticos*. Rio de Janeiro, ano 25, v. 2, maio/jul. 2003, pp.215-235.
- SOARES, Vera. "O verso e reverso da construção da cidadania feminina, branca e negra no Brasil". In: GUIMARÃES, Antonio S.A.; HUNTLEY Lynn (orgs.). *Tirando a Máscara: Ensaios Sobre o Racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- SOUZAS, Raquel. Violência de raça e gênero: a materialidade do racismo. *Revista Tempo e Presença*. Ano 26, n. 336. Rio de Janeiro: Koinonia, 2004.
- VERDUM, Ricardo. (org.). *Mulheres Indígenas, Direitos e Políticas Públicas*. Brasília: Inesc, 2008.
- WERNECK, Jurema. "O dia seguinte: a Conferência Mundial Contra o Racismo e suas consequências". Rio de Janeiro: *Revista da AMNB*, 2003.
- \_\_\_\_\_. "De ialodês e feministas: reflexos sobre a ação política das mulheres negras na América Latina. In: Seminário A Interseção das Desigualdades de Raça e Gênero. Rio de Janeiro: Ibam/DFID, 2004.
- WOLFF, Cristina Scheibe. Profissões, trabalhos: coisas de mulheres. *Revista Estudos Feministas*. n. 2. v. 18. 2010. p. 503-506. ISSN 0104-026X. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=0104-026x&script=sci\\_serial](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=0104-026x&script=sci_serial)>
- Zenker, Ana Luiza; RICHARD, Ivan. Especial: *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*. Brasília: Agência Brasil, publicada pelo EcoDebate, 17/12/2008. 2008. Disponível em<<http://www.ecodebate.com.br/2008/12/17/especial-retrato-das-desigualdades-de-genero-e-raca/>>.



---

# REPRESENTAÇÕES POLÍTICAS CONTEMPORÂNEAS DAS MULHERES INDÍGENAS

Ângela Sacchi

299

A inserção das mulheres indígenas na arena pública e política para a busca de seus direitos é processo relativamente recente, com diferenças em termos regionais. Na Amazônia Brasileira, nos anos 1990 as mulheres indígenas começaram a se organizar, e nos anos 2000 os departamentos de mulheres nas organizações indígenas representativas de seus povos se consolidou. No Nordeste e Centro-Sul, os primeiros encontros e a fundação de departamentos de mulheres nas organizações indígenas regionais aconteceram entre os anos 2003-2007. E o órgão indigenista oficial, a Fundação Nacional do Índio (Funai), organizou, em 2002, a Oficina para Capacitação e Discussão sobre Direitos Humanos, Gênero e Políticas Públicas para as Mulheres Indígenas. Ao lado disto, também há a realização de encontros nacionais de mulheres indígenas, com apoio de órgãos governamentais, não governamentais e da cooperação internacional para o desenvolvimento.

A partir dessa série de encontros, as mulheres começam a delinear estratégias para a conquista de direitos específicos e iniciam um diálogo mais direto com as agências e agentes do campo indigenista. As demandas e discussões resultantes do encontro promovido pela Funai em 2002 possibilitaram a criação, em 2006, de uma “linha de ação de promoção das atividades tradicionais das mulheres indígenas” no Plano Plurianual (PPA), incluída no Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas, posteriormente incorporada ao Programa de Proteção e Promoção dos Povos Indígenas.

Em 2007, no órgão indigenista foi instituída a Coordenação de Mulheres Indígenas (CMI), atualmente denominada Coordenação de Gênero e Geracional (Coger). Esta Coordenação tem buscado maior articulação política e a qualificação das indígenas para a discussão de políticas públicas. Outro canal de inclusão da perspectiva de gênero têm sido a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), instaurada em 2007 e composta por representantes indígenas e governamentais, e na qual há a Subcomissão de Gênero, Infância e Juventude. Há também espaço de apoio às reivindicações das mulheres indi-

genas nos Ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e do Meio Ambiente.

As indígenas têm também participado, ainda com pouca expressividade se comparada aos demais movimentos de mulheres/feministas, das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM) e ocupado um assento no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Foi na I CNPM, em 2004, que houve uma “aliança de parentesco” entre mulheres negras e indígenas através da elaboração de um documento considerando as semelhanças da exclusão histórica a que foram submetidas e a necessidade de reparação pelo Estado para com esses povos em geral, e as mulheres em particular. Nesse momento, firmam uma aliança político-estratégica na busca de igualdade de oportunidades na sociedade brasileira, de forma a dar visibilidade às indígenas e negras como sujeitos de direitos.

Analisar a atual situação das mulheres indígenas, portanto, implica em um debate acerca de seu processo organizativo e participação política nos diferentes fóruns, do tipo de diálogo estabelecido com as diversas agências e agentes, da incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas voltadas aos povos indígenas e dos temas e projetos que as indígenas têm defendido como prioritários na busca de seus direitos.

Foram vários os fatores que impulsionaram o associativismo das mulheres indígenas, como a experiência dentro do movimento indígena, a necessidade de enfrentar as dificuldades de subsistência e as diversas transformações na vida comunitária resultantes do contato com a sociedade não indígena, a ausência de políticas específicas e as discriminações vivenciadas no meio urbano. E o fato de pertencerem a determinados grupos étnicos faz com que enfrentem obstáculos próprios para se organizarem. Assim, fatores como a linguagem e modos de vida diferenciados, as grandes distâncias que precisam percorrer e a necessidade de meios de transporte para se articularem e/ou participarem dos fóruns de discussão, entre outros, devem ser considerados no entendimento de seus processos de organização e de participação política.

As reivindicações das mulheres indígenas nas diversas áreas aparecem interrelacionadas, e a conquista da sustentabilidade sócio-econômica é fundamental para a garantia dos demais direitos. Assim como a regularização fundiária, pois a invasão contínua de seus territórios, e a proximidade aos centros urbanos, têm permitido a entrada de uma série de problemáticas sociais e ambientais que afetam a vida comunitária. De modo geral, seus projetos almejam alternativas econômicas sustentáveis, principalmente através do fomento à produção agrícola e proteção e promoção de vários aspectos da cultura. Ao mesmo tempo, incluem novas reivindicações como a preocupação com a desnutrição infantil, bastante grave em certos locais; a embriaguez alcoólica, que se torna preocupante; a violência doméstica; as novas experiências vivenciadas pelos/as jovens nos centros urbanos; maior profissionalização e participação política feminina em todos os campos de atuação, e apoio à mobilização para se articularem.

As mulheres indígenas, portanto, pleiteiam a defesa de direitos em nome da coletividade, colocando em relevo não somente a sua situação de exclusão, mas a de seus

povos. A ‘igualdade política das mulheres indígenas é conquistada quando podem permanecer com suas identidades femininas tradicionais, o que faz da prática, visando o bem comunitário, a prioridade de seus trabalhos. Se as falas das indígenas são construídas no contexto entre a vivência comunitária e o espaço político nacional e internacional, é preciso compreender as articulações criativas, e às vezes contraditórias, das mulheres indígenas na relação proposta entre a igualdade e a diferença. E quando elas propõem a valorização de tradições culturais diversas, isto não quer dizer que repudiam os valores “modernos” e dos demais movimentos de mulheres em busca da “igualdade”, pois estes também se apresentam como uma possibilidade de articulação e uma aliança de luta. Ao mesmo tempo, propõem a denúncia às discriminações e às desigualdades enfrentadas por se inserirem em grupos étnicos diferenciados.

Para o atendimento das reivindicações das indígenas nas diversas áreas, é necessário estabelecer relações de “parcerias” e “alianças” de trabalho com as diversas instituições. Nesse novo contexto em que se inserem, é fundamental o conhecimento das regras e códigos do mundo não indígena, além de lidar com o fato de que poucas instituições são totalmente inclusivas e incorporam a transversalidade de gênero e etnia em seus programas e ações. E os projetos implementados na vida comunitária nem sempre são condizentes com a organização tradicional indígena, resultando numa redistribuição das tarefas entre os gêneros. E, ainda, determinados projetos implicam no aprendizado de novas técnicas de trabalho, o que pode acarretar uma dependência da assistência técnica e de bens de consumo externos, sem o acompanhamento efetivo dos órgãos de apoio e proposição de alternativas sustentáveis que se contraponham a esse processo. Além desses fatores, há de se considerar que, embora as mulheres tenham tido maior participação na execução de projetos de etnodesenvolvimento, muitas vezes sua participação nas intermediações junto às agências externas é restrita, especialmente nos processos decisórios.

Diante deste quadro, deve-se considerar que as demandas de gênero devem ser complementadas por demandas econômicas e culturais, produto das experiências que tem configurado as identidades indígenas. E mesmo que haja benefícios advindos dos projetos de “modernização”, são as mulheres e os homens indígenas quem devem decidir quais aspectos devem ou não ser preservados, de acordo com a organização social de seus povos. E fator fundamental na formulação de políticas públicas a esse público específico é o conhecimento das realidades indígenas do país, com suas diferenciadas relações de gênero e diferentes modos de convívio com a sociedade nacional.

A inserção das indígenas no processo organizativo e as novas representações que assumem no cenário político, portanto, sinalizam a busca de diálogo e negociações bastante complexos com os diversos organismos estatais e não governamentais. E essa nova identidade política feminina assumida pelas mulheres indígenas nos diversos espaços demonstra tanto as restrições e prerrogativas exigidas pela entrada no mundo da política, como também as qualidades e efeitos simbólicos que elas podem acrescentar a esse campo, enquanto mulheres (diante do movimento indígena) e indígenas (diante dos demais movimentos de mulheres e feministas).





# SAÚDE FEMININA E O PLENO EXERCÍCIO DA SEXUALIDADE E DOS DIREITOS REPRODUTIVOS



Foto: Elisângela Leite / Imagens do Povo

A busca por igualdade, liberdade e justiça social no âmbito da saúde sexual e reprodutiva feminina tem sido uma das mais árduas batalhas das mulheres brasileiras nas últimas décadas. É uma travessia que envolve duros embates contra preconceitos, discriminações e dogmas religiosos. Envolve, ainda, superar problemas estruturais e desigualdades sociais, como a necessária ampliação do acesso igualitário e integral à saúde, com respeito às liberdades e aos direitos de todas as mulheres.

No período compreendido entre 2003-2010 os avanços na saúde feminina buscaram dar efetividade a leis e políticas públicas de saúde e direitos sexuais e reprodutivos, consolidando programas e ações como o Programa Saúde na Família, de Assistência ao Pré-natal, Parto e Nascimento, de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e Aids para as mulheres, a assistência ao aborto permitido por lei no Sistema Único de Saúde (SUS).

Além desta consolidação necessária, uma agenda mais ampla de saúde sexual e reprodutiva foi iniciada, visando reduzir as fortes desigualdades presentes na realidade brasileira. Nessa perspectiva, destacam-se as ações de saúde que visam atender à diversidade de orientação e condição sexual (mulheres lésbicas e transexuais) e a ampliação do acesso à prevenção e tratamento de cânceres de mama e útero.

## **SEXUALIDADE E PROcriação: A FORMULAÇÃO DE UMA GRAMÁTICA FEMININA EMANCIPATÓRIA**

Historicamente, a posição reservada às mulheres nas normas sexuais e reprodutivas constitui um dos pontos de maior tensão no momento da elaboração e aplicação de leis e políticas. Em geral as leis e políticas estabelecem mais restrições à liberdade sexual e reprodutiva feminina, justificadas como necessárias para a reprodução e desenvolvimento saudável da população. Ainda hoje, com maior ou menor intensidade aspectos fundamentais da posição das mulheres como titulares de direitos sexuais e reprodutivos são negligenciados no dia a dia. O exemplo mais forte dessa assimetria e subjugação da mulher ainda presente é sua criminalização no caso do aborto voluntário em alguns países, como no Brasil. A criminalização do aborto voluntário negligencia o fato de que os riscos e custos da procriação se dão nos corpos e nas vidas das mulheres (VENTURA, 2009).

Nesse sentido, os principais conflitos ético-jurídicos no exercício da sexualidade e reprodução feminina têm como fonte essas restrições à liberdade e autonomia das mulheres impostas por normas morais, sociais e legais.

O conceito de direitos sexuais e reprodutivos nasceu no início dos anos de 1980 como “estratégia discursiva” das feministas na prática política, visando reivindicar garantias legais e políticas de igualdade, liberdade e justiça social no exercício da sexualidade e da função reprodutiva (CORREA; BETÂNIA, 2003, p.27). A expressão tem forte caráter de contestação às leis e modelos autoritários e restritivos de assistência à saúde da mulher. As principais reivindicações femininas estão relacionadas aos direitos ao aborto seguro e legal, à igualdade entre os gêneros no que diz respeito às responsabilidades contraceptivas e reprodutivas, o acesso à informação e aos meios para o controle da própria fecundidade, e à liberdade sexual e reprodutiva sem discriminação, coerção ou violência.

Somente na década de 1990, com a Conferência das Nações Unidas de População e Desenvolvimento, realizada no Cairo (1994), e a Conferência Internacional da Mulher de Pequim (1995), foram reconhecidas, no âmbito internacional, que as restrições legais e políticas impostas à autonomia reprodutiva violam os direitos humanos, em especial, os direitos das mulheres. As Nações Unidas reconheceram, ainda, que essas restrições são desfavoráveis ao desenvolvimento econômico e humano das populações, e recomendaram reformulações nas leis e políticas públicas, que garantam o direito das pessoas à não-intervenção em suas escolhas individuais rela-



tivas ao exercício da reprodução e sexualidade e o acesso às informações e aos meios adequados para o exercício da autonomia sexual e reprodutiva, com especial atenção para a vulnerabilidade feminina. Recomendaram, ainda, a formulação de leis e políticas de equidade, que incluíssem a defesa dos direitos das mulheres e atribuísssem responsabilidades sexuais e reprodutivas aos homens, como elementos essenciais para alcançar a igualdade e a justiça nas relações de gênero.

No âmbito nacional, a idéia de um conjunto de direitos sexuais e reprodutivos também foi introduzida nas reivindicações feministas e de grupos homossexuais, nos anos de 1980, coincidindo com o começo da abertura política, e incluídas nas discussões sobre as reformas necessárias para a democratização do país. No campo da saúde, um dos produtos da forte mobilização de feministas e sanitaristas foi a formulação do Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher (Paism), aprovado pelo Governo Federal em 1983. Essa proposta rompia com a preocupação restrita da saúde materno-infantil na perspectiva do nascituro e da família, e incorporava ações voltadas para além do ciclo gravídico-puerperal, introduzindo um plano de assistência integral à mulher em todas as fases de sua vida, abarcando, inclusive, as questões ligadas ao exercício da sexualidade e da autonomia reprodutiva feminina.

A formulação dos direitos sexuais e reprodutivos, fundamentados nos direitos humanos, altera substancialmente a posição dos cidadãos em relação ao poder político de seus países, em especial, a posição das mulheres que, historicamente, sofrem maiores restrições à liberdade sexual e reprodutiva. A nova formulação de direitos no âmbito da sexualidade e reprodução humana confere a esses novos direitos uma dupla dimensão. Uma dimensão individual que garante, genericamente, o direito à não intervenção nas escolhas sexuais e reprodutivas – o Estado tem o dever de respeitar e não interferir nas escolhas individuais. E uma dimensão social que garante o direito à assistência integral à saúde sexual e reprodutiva – o Estado aqui tem o dever de agir, provendo informações e meios necessários para o bem estar sexual e reprodutivo, além de criar condições para o alcance da igualdade entre os gêneros.

As mudanças nas últimas duas décadas, no plano nacional e internacional, constituem avanços indiscutíveis. Há muitos esforços dos movimentos sociais e governos no sentido de incorporar nas leis e políticas brasileiras o conteúdo dos direitos sexuais e reprodutivos, para além do âmbito do direito à saúde sexual e reprodutiva. Esse processo tem alterado

aspectos dos direitos civis de família, por exemplo, relacionados ao casamento, a filiação; e de direitos trabalhistas e previdenciários no que se referem aos benefícios da licença paternidade, amamentação, etc.

Apesar dos avanços, há, ainda, enorme distância e muitas dificuldades entre a formulação conceitual dos direitos sexuais e reprodutivos e sua incorporação nas leis e políticas públicas. A baixa efetividade desses direitos no dia-a-dia das relações sociais representa o maior desafio, e referem-se a dificuldades de natureza religiosa, ética, política e social. No âmbito da moral religiosa, observa-se uma forte atuação de grupos conservadores e religiosos, que resistem e lutam contra mudanças que busquem eliminar as desigualdades entre os gêneros no exercício da sexualidade e da reprodução, ou ampliar a liberdade e autonomia sexual e reprodutiva.

As discussões éticas sobre o tema referem-se às repercussões, positivas e negativas para saúde e as relações humanas e sociais, do uso de novos recursos biotecnocientíficos, como, por exemplo, a reprodução medicamente assistida, e as transformações corporais para a alteração da identidade de gênero. O acesso aos novos recursos tem sido admitido como importante para ampliação das liberdades e direitos sexuais e reprodutivos. A reprodução assistida; por exemplo, possibilitou a desvinculação da reprodução do ato sexual, e vem permitindo que casais do mesmo sexo utilizem esta alternativa para procriar e constituir famílias com laços sanguíneos. Também os casais inférteis ou que contam com outras limitações podem utilizar esta alternativa para superar a infertilidade e evitar doenças genéticas ou transmissíveis como o HIV/Aids para os futuros filhos. Além da possibilidade de transformações corporais para adequação dos corpos aos gêneros vivenciados, proporcionando um maior bem estar pessoal e social às pessoas transexuais e travestis. Mas, análises críticas têm apontado que o simples acesso às novas técnicas não garante a almejada justiça, liberdade e igualdade entre os gêneros e nas relações sociais, e pode reproduzir formas de discriminação e dominação vigentes (CORRÊA; LOYOLA, 1999; VENTURA, 2010).

No âmbito político, há grande dificuldade de se estabelecer consensos necessários para a formulação de leis e políticas que acolham as novas reivindicações sobre temas tão sensíveis. Além das dificuldades relacionadas à escassez de recursos para a realização de políticas sociais e de saúde mais amplas. Essas dificuldades têm remetido os conflitos ao Poder Judiciário – fenômeno denominado de judicialização da política. Um exemplo atual é a ação judicial que tramita no Supremo Tribunal Federal

sobre o direito da mulher realizar aborto voluntário no caso de gestação de feto anencefálico; e as ações judiciais de transexuais para o acesso no Sistema Único de Saúde (SUS) da cirurgia de transgenitalização, que culminou com a recém incorporação deste tipo de procedimento no sistema público.

## O CONTEXTO ÉTICO, POLÍTICO E LEGAL BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988, resultante do processo de redemocratização brasileira, pode ser considerada como o marco político-institucional e jurídico que reordenou e adequou todo sistema legal e político aos parâmetros dos direitos humanos. As garantias constitucionais que vêm permitindo avanços das políticas de saúde feminina e dos direitos sexuais e reprodutivos dizem respeito à vida digna; à integridade física e psicológica de todos; à igualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres, em geral, e na sociedade conjugal, em particular; à igualdade entre os filhos; ao reconhecimento de várias formas de família; à inviolabilidade da intimidade e privacidade; à proteção à maternidade na esfera da seguridade social e do trabalho; ao direito à saúde com acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação; ao direito ao planejamento familiar, com formulação muito próxima àquela que seria concebida pela Conferência sobre População e Desenvolvimento realizada no Cairo, em 1994.<sup>1</sup> É fundamental salientar que os constituintes rejeitaram a inclusão, na Carta Magna, do direito à vida desde a concepção – uma proposta que tinha por objetivo garantir a proibição absoluta do aborto.

Os anos 1990 foram marcados por uma extensa produção normativa nacional para a regulamentação e formulação de políticas públicas harmonizadas com os direitos e garantias constitucionais recém-conquistados.

Os anos 2000 têm sido de esforços contínuos no sentido de não permitir a redução da proposta ética da saúde como um direito fundamental, com acesso universal, integral e igualitário, e o direito ao livre exercício da sexualidade e da reprodução. Além disso, registram-se crescentes reivindicações, inclusive, por meio judicial, para garantia e o cumprimento dos direitos conquistados; além dos esforços governamentais para a ampliação e efetivação de leis e políticas nesse sentido, que abordaremos a seguir.

<sup>1</sup> Constituição Federal de 1988, art. 226 § 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”.

## **SAÚDE, CIDADANIA E DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS**

No sentido amplo e contemporâneo, saúde é, sobretudo, uma questão de cidadania e de justiça social, e não apenas um estado biológico. A atual concepção de direitos sexuais e reprodutivos não se limita à assistência à saúde sexual e reprodutiva, mas abrange um conjunto de direitos humanos, individuais e sociais que devem interagir em busca do pleno exercício da sexualidade e da reprodução.

310 Na sua dimensão individual, a concepção de direitos sexuais e reprodutivos reafirma os seguintes preceitos: a) o direito à vida digna, à integridade física e psicológica; b) o direito à liberdade, à autodeterminação reprodutiva e à livre escolha sobre ter ou não ter filhos e os intervalos de seus nascimentos, o direito de constituir família; c) o direito à igualdade, a não ser discriminado e à diferença, no espaço público e doméstico, com especial enfoque na eliminação da submissão feminina e na promoção da responsabilidade pessoal e social dos homens em relação ao seu comportamento sexual e fertilidade; d) o direito à privacidade e à intimidade. Na sua dimensão social, reconhece o valor social da reprodução humana e o fato de que o efetivo exercício desses direitos de forma consciente, responsável e satisfatória requer a adoção de políticas públicas específicas, capazes de assegurar minimamente: a) o direito à informação, à educação e ao desenvolvimento da capacidade para tomada de decisões; b) o direito à saúde e aos benefícios do progresso científico; c) o direito ao suporte social para o exercício da maternidade e da paternidade, que garanta o direito de formação e manutenção satisfatória das famílias; d) o direito à segurança de forma a coibir e eliminar a violência sexual; e) o direito ao acesso a métodos contraceptivos, à assistência ginecológica e à prevenção do câncer.

Dentre as repercussões práticas da concepção deste conjunto de direitos no âmbito reprodutivo e sexual, podemos destacar: a) o reconhecimento legal da responsabilidade do Estado de garantir a proteção e promoção de uma série de políticas econômicas, sociais e ambientais capazes de assegurar uma vida saudável, além de captar e aplicar o máximo de recursos disponíveis internamente e na comunidade internacional para o cumprimento de suas obrigações, sendo vedado qualquer recuo ou retrocesso; b) a relação estabelecida do indivíduo com o Estado é de sujeito portador de direitos específicos, e não de mero alvo das políticas estatais ou portador de necessidades que devem ser moralmente atendidas pelo ente estatal. O Estado converte-se, assim, no principal responsável pelo cumprimento de

prestações, por exemplo, de saúde sexual e reprodutiva, como o de prover o acesso aos insumos e procedimentos médicos para o planejamento familiar; e a possibilidade de se requerer judicialmente, de forma individual ou coletiva, o direito a essas prestações de saúde e outros direitos inter-relacionados.

## **ABORTO VOLUNTÁRIO, SAÚDE E DIREITOS REPRODUTIVOS**

Uma das principais reivindicações femininas está relacionada ao direito ao aborto voluntário, seguro e legal. Apesar da intensidade da luta feminina para a descriminalização do aborto e o acesso ao aborto voluntário ainda há muitos obstáculos a serem removidos. No Brasil a história recente aponta inúmeras dificuldades de avanços nessa discussão (BARSTED, 2009). As tentativas de alterações da lei criminal brasileira não tem obtido êxito, e os projetos de leis para a ampliação dos permissivos legais para o abortamento, ou aqueles que preveem a descriminalização ou legalização da prática, tem sido sistematicamente arquivados (ROCHA, 2006 e 2009).

O crime de aborto permanece vigente no Código Penal, de 1940, no capítulo dos crimes contra a vida. A lei prevê punição de um a três anos de detenção para a prática provocada pela gestante ou com seu consentimento (art. 124). E, nos casos de aborto provocado por terceiro, sem a anuência da grávida, a pena é de reclusão de três a dez anos (art. 125). Mas, em duas situações a lei penal permite o aborto: para salvar a vida da mulher (art. 128, I); e quando a gravidez é resultante de violência sexual (art. 128, II).

Avanços mais concretos relacionados à legalização do aborto no Brasil podem ser identificados no plano legal-institucional. O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II), de 2002, e o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH III), de 2009, comprometem-se a apoiar a alteração dos dispositivos do Código Penal para a ampliação dos permissivos legais para o aborto, em conformidade com os compromissos assumidos pelo Brasil na Plataforma de Ação do Cairo e de Pequim.

Além deste compromisso, normas técnicas operacionais do Ministério da Saúde buscam garantir a realização do aborto na rede do SUS, nos casos autorizados pela lei, a partir de 1997, com a Resolução 258, de 6/11/1997, do Conselho Nacional de Saúde. Essa determinação foi efetivamente cumprida pelo Governo Federal com a expedição, em 1998, de uma Norma Técnica sobre Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes

da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes, adotada pelo SUS, que incluiu o acesso ao aborto, ao tratamento dos danos resultantes do ato violento, à profilaxia para DST/HIV, à contracepção de emergência, além de apoio psicossocial e assistência integral de saúde à vítima. Esta Norma Técnica foi revista no ano de 2005 buscando ampliar o acesso das mulheres ao aborto legal.

312

As persistentes dificuldades no acolhimento e na atenção à saúde das mulheres em situação de abortamento que procuram os serviços públicos motivaram o Ministério da Saúde a expedir outra determinação complementar à Norma Técnica sobre Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes de Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes, denominada Norma Técnica de Atenção Humanizada ao Abortamento (BRASIL, 2005). Essa norma orienta e reafirma o dever ético e legal de sigilo dos profissionais de saúde envolvidos na assistência à mulher, destacando que as leis brasileiras vedam a revelação de fatos íntimos e desobrigam os profissionais de saúde a denunciar pessoas atendidas por atos que tenham conhecimento no âmbito da assistência e que venham a expô-las à perseguição criminal. Várias outras ações pontuais, do setor de saúde e de promoção de políticas para as mulheres no âmbito federal, têm revelado a disposição governamental de discutir e avançar na revisão das leis restritivas.

Também podemos identificar avanços no Poder Judiciário em relação ao alargamento dos permissivos legais do aborto, como as decisões judiciais que autorizam o aborto no caso de gestação de fetos anencefálicos. Esses entendimentos jurisprudenciais vêm contribuindo no sentido de legitimar as ações do Poder Executivo de ampliação dos permissivos legais.

O debate judicial sobre o aborto de fetos anencefálicos chegou ao Supremo Tribunal Federal no ano de 2004. Trata de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional (ADPF) proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde (CNTS) (FERNANDES, 2007), em articulação com a organização não-governamental feminista Anis: Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero. A CNTS requer a declaração judicial sobre a legalidade da intervenção médica denominada “antecipação terapêutica do parto”, nos casos de gestação de fetos anencefálicos, ou seja, requer que se declare que esse tipo de procedimento médico não configura o crime de aborto, disposto no Código Penal. Os principais fundamentos fáticos da ação são: a inviabilidade de vida extra-uterina do feto, e que a “antecipação terapêutica do parto” constitui um recurso médico adequado

para reduzir o sofrimento da gestante, bem como os possíveis riscos e custos de uma gestação cujo resultado será um natimorto ou a morte imediata do nascido. Nesse sentido, fundamentam juridicamente o pedido judicial no direito constitucional da gestante à saúde, à liberdade, e ao tratamento digno e humano (FERNANDES, 2007). Uma decisão favorável do STF terá a vantagem de servir como norma jurídica aplicável a todas as gestantes na mesma situação, sem que haja necessidade de prévia autorização judicial individual. A ação judicial proposta no STF é uma possibilidade de pôr fim às divergências ainda existentes sobre a legalidade do aborto voluntário nesses casos.

313

A casuística judicial, em geral, aponta no sentido de que as possíveis ampliações dos permissivos legais para o aborto no Brasil estão sendo fundamentadas, basicamente, no direito à saúde da mulher, tratada como uma questão relevante para a saúde pública. Autorizar o aborto com base em prescrição médica e não como um direito da mulher de decidir sobre a interrupção, constitui, sem dúvida, uma formulação favorável à ampliação da autonomia reprodutiva, em um contexto legal bastante restritivo. Contudo, o debate público deve perseguir avanços mais substanciais em relação à liberdade reprodutiva feminina.

A elevada prevalência de aborto inseguro continua a ser importante causa de morte materna (BRASIL, 2009b). As estimativas de abortos ilegais são normalmente elaboradas a partir de registros encontrados nas estatísticas hospitalares do SUS, relativos às causas de mortalidade materna no país e às curetagens realizadas após o abortamento. A análise realizada no Dossiê Aborto Inseguro – Panorama do Aborto no Brasil, de 2004, elaborada pela Rede Saúde, revela importantes diferenças regionais e entre estados na assistência a essa prática. O estudo observa que, enquanto Bahia, Distrito Federal, Rio de Janeiro, Roraima e Sergipe são responsáveis por mais de 10% das internações obstétricas por essa causa, no Maranhão, Paraíba e Tocantins, o número não chega a 4%. O pequeno percentual nesses estados pode estar relacionado à ausência de leitos e recursos de saúde, e não propriamente a uma menor incidência. Já o número elevado no outro grupo pode estar associado a uma maior ocorrência de abortos voluntários, ao maior acesso a leitos ou maior aceitabilidade das práticas.

As dificuldades das informações sobre o aborto no país, em razão da ilegalidade e de sua clandestinidade são, sem dúvida, um dos obstáculos para seu enfrentamento como questão de saúde. Muitos são os desafios a serem superados nas pesquisas sobre aborto (DINIZ, 2009).



Estudo recente realizado por organizações feministas, em cinco estados de três regiões brasileiras, com alta incidência de aborto inseguro, reflete sobre a persistência das violações de direitos das mulheres relacionados ao acesso ao abortamento seguro. Com base nos depoimentos de mulheres que procuraram os hospitais em situação de abortamento, o referido estudo aponta problemas no atendimento, como longas esperas em jejum e em processo de sangramento, curetagens feitas sem anestesia, atitudes de recriminação e a culpabilização das clientes que se submeteram à indução do aborto, graves falhas na atenção ao planejamento reprodutivo pós-aborto. Apontam, ainda, falhas mais graves na zona rural e entre os estratos pobres da população, com destaque para a população indígena. (SOARES et alii, 2010)

Outro aspecto importante é o acesso ao aborto permitido por lei. Na avaliação do Ministério da Saúde o número de abortos com autorização judicial realizado pelo Sistema Único de Saúde (SUS) caiu 42% entre 2008 e 2009. O Ministério atribui esta queda, desde 2005, ao aumento da distribuição de contraceptivos, com destaque para a pílula do dia seguinte. Mas estudiosas feministas destacam que há necessidade de mais estudo sobre esta queda, pois pode estar relacionada, por exemplo, à falta de hospitais que realizem o procedimento de interrupção da gravidez nas situações previstas em lei, considerando que há apenas 60 hospitais credenciados pelo governo para a realização do procedimento abortivo legal. Além disso, o crescimento no número de curetagens feitas nos postos de atendimento público pode indicar um aumento de tentativas de aborto de 37%, entre 2008 e 2009. Outras questões são trazidas para ponderação da análise dos números que apontam queda na realização de abortos legais. Entre elas: “a morosidade da justiça em conceder a autorização necessária para que o direito das mulheres seja respeitado, e a resistência de alguns profissionais em realizar o procedimento mesmo quando a gestante possui autorização judicial e procura um hospital credenciado”.<sup>2</sup>

Pode-se concluir que mesmo em situação legal desfavorável ao aborto voluntário, a ampliação e qualificação da atenção à saúde sexual e reprodutiva feminina acolhedora e respeitosa aos direitos das mulheres no sistema público de saúde são ações decisivas para a efetividade dos direitos sexuais e reprodutivos.

<sup>2</sup> <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/noticias/levantamento-aponta-queda-no-numero-de-abortos-legais-realizados-no-pais>. Acessado em 5/6/2011.



## O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: CONSOLIDAÇÃO E REFORMAS

O direito à saúde no Brasil é definido constitucionalmente, e determina que o acesso às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde seja universal, gratuito e igualitário, por meio de um Sistema Único de Saúde (SUS). O SUS se estrutura na forma de uma rede articulada, regionalizada e hierarquizada, sob a responsabilidade dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), adotando como diretrizes operacionais a descentralização, o atendimento integral e a participação da comunidade. A inovação constitucional foi regulamentada pelas Leis Federais 8.080/90 e 8.142/90.

315

O envolvimento comunitário deve ser viabilizado por dois caminhos: por meio dos Conselhos de Saúde, permanentes em todos os níveis de gestão, que atuam na formulação de estratégias e no controle da execução das políticas públicas de saúde; e das Conferências Nacionais de Saúde, convocadas a cada quatro anos com o objetivo de propor diretrizes para o setor. Completam esse quadro ainda as comissões intersetoriais subordinadas ao Conselho Nacional de Saúde (CNS). Integradas por representantes governamentais e da sociedade civil, elas têm por finalidade articular políticas e programas cuja execução envolva áreas não compreendidas no âmbito do SUS. Nessa seara, destaca-se a Comissão Intersetorial de Saúde da Mulher (Cismu), criada pela Resolução 39, de 4/2/1993. O controle social, institucionalizado no sistema brasileiro, é um importante recurso de ampliação dos espaços de participação direta da comunidade na gestão pública.

A Constituição Federal permite a livre iniciativa privada na assistência à saúde (artigo 199) e o funcionamento dos serviços privados complementares (por meio de convênio ou contrato com o SUS) ou suplementares (diretamente contratado pelo cidadão) ao público. As ações e serviços privados de saúde são considerados de relevância pública, e estão sujeitos a regulamentação, fiscalização e controle do Poder Público, nos termos da lei (art.197).

Nos últimos vinte anos, os serviços suplementares de assistência à saúde tiveram uma grande expansão no Brasil, com a criação de vários planos e seguros de saúde. Estima-se que, até março de 2009, 50 milhões de brasileiros possuíam algum tipo de plano ou seguro de saúde.<sup>3</sup> Ocorre que esses planos prevêm cobertura limitada, por exemplo, ao restringir os dias para a internação hospitalar, dentre outras, que, por vezes, inviabiliza

<sup>3</sup> [http://www.ans.gov.br/portal/site/informacoesss/iss\\_dados\\_gerais.asp](http://www.ans.gov.br/portal/site/informacoesss/iss_dados_gerais.asp) acessado em 30/9/2009.

algum tipo de tratamento. A ausência de cobertura integral leva o usuário a buscar os serviços do SUS, aumentando a demanda.

O período de 1988 a 1996 foi de estruturação desse novo modelo, com a extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e a transferência de suas atribuições para as novas instituições criadas pela Constituição Federal de 1988 (SUS, Conselhos de Saúde, etc.). O setor público foi regulamentado pela Lei Federal 8.080/90 (Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde) e a Lei Federal 8.142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde. O processo de implantação do SUS tem sido lento e marcado por grandes dificuldades políticas, econômicas e administrativas para sua expansão e descentralização.

Em relação à regulamentação do setor privado de saúde, somente no ano de 1998 foi aprovada a Lei Federal 9.656, que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde, com vistas a intensificar a regulamentação e fiscalização do setor pelo Poder Executivo Federal. Em 2000, a Lei Federal 9.961 criou a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com o objetivo de promover a defesa do interesse público na assistência à saúde suplementar, definindo sua competência como órgão de regulação, normatização, controle e fiscalização dessas atividades. A ANS estabelece os procedimentos e eventos de cobertura mínima obrigatória, bem como as diretrizes que devem orientar a relação dos consumidores com as empresas.<sup>4</sup>

As dificuldades mais evidentes na saúde pública brasileira são as relativas à oferta de serviços e insumos de saúde. O funcionamento do Sistema Único de Saúde requer que os entes federativos pactuem entre si as responsabilidades de cada um nas prestações de serviços e insumos de saúde. Essas responsabilidades exigem crescente aplicação de recursos financeiros por parte da União, estados e municípios.

No setor privado de saúde as dificuldades referem-se à regulação do mercado de planos e seguros de saúde, exigida pela Lei Federal 9.961/00, de forma benéfica ao consumidor.

As dificuldades de acesso à saúde no setor público e privado têm sido motivo de acirradas disputas judiciais. O aumento da demanda judicial por insumos e serviços de saúde tem sido denominada de judicialização da saúde. O tema foi objeto de audiência pública, em maio de 2009, no Supremo

<sup>4</sup> A regulamentação do setor de saúde suplementar sofre constantes alterações e pode ser acompanhada no sítio <http://www.ans.gov.br/portalv4/site/home/default.asp>.

Tribunal Federal,<sup>5</sup> com desdobramentos importantes no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como a criação do Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução das Demandas de Assistência à Saúde, instituído em 3 de agosto de 2010. O CNJ estima que há cerca de 240.000 processos judiciais relativos às demandas de assistência à saúde nos Tribunais Brasileiros.<sup>6</sup>

## **PRINCIPAIS LEIS FEDERAIS SOBRE SAÚDE SEXUAL E REPRODUTIVA**

No campo da saúde sexual e reprodutiva, as leis federais mais importantes são a Lei 9.263, de 12/1/96, que regulamentou o direito ao planejamento familiar, estabelecendo um rol de serviços a serem disponibilizados para a assistência à concepção e à contracepção; o atendimento pré-natal, ao parto, ao puerpério e ao neonato; o controle das doenças sexualmente transmissíveis, o controle e prevenção do câncer cérvico-uterino, de mama e de pênis, sem excluir outros necessários para a atenção integral à saúde sexual e reprodutiva; a Lei Federal 7.853, de 24/10/89, dispôs sobre a política nacional para pessoas portadoras de deficiência, e, prevê ações específicas de saúde reprodutiva para este segmento; a Lei Federal 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), prevê um conjunto de obrigações do Estado no atendimento da saúde materno-infantil no SUS.

Na última década, alguns aspectos mais específicos dessas leis têm sido reafirmados e/ou ampliados. A Lei Federal 9.797, de 6/5/1999, que obriga o SUS a realizar a cirurgia plástica reparadora da mama decorrente de mutilação de tratamento de câncer; e outra correspondente, a Lei Federal 10.223, de 15/5/2001, que obriga a cobertura pelos planos de seguros de saúde privados deste tipo de cirurgia plástica reparadora da mama.

Mais recentemente, a Lei Federal 11.935, de 11/5/2009, introduziu nova alteração na Lei Federal 9.656, de 3/6/1998, obrigando, também, a inclusão dos serviços de planejamento familiar nos planos e seguros de saúde privados. A Resolução da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) nº 192, de 27/5/2009, que regulamentou a Lei 11.935/2009 referida, inclui como serviços e procedimentos a serem cobertos: a consulta de aconselhamento para planejamento familiar, a atividade educacional para o planejamento, os procedimentos diagnósticos e terapêuticos relacionados à

317

<sup>5</sup> As discussões e documentos apresentados podem ser acessados no endereço <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudienciaPublicaSaude>.

<sup>6</sup> <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/eventos/grupo-de-trabalho-da-execucao/primeira-reuniao/455-rodape/acoes-e-programas/programas-de-a-a-z/forum-da-saude>. Acessado em 26/4/2011.

fertilidade, e o implante e fornecimento de dispositivo intra-uterino (DIU) hormonal. O procedimento de inseminação artificial e os medicamentos necessários para a reprodução assistida continuam excluídos da cobertura obrigatória.

A assistência ao parto foi objeto de duas leis federais: a Lei 11.108, de 7/4/2005, que alterou a Lei Federal 8.080, de 19/09/1990, para garantir as parturientes o direito à presença de acompanhante durante o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato no âmbito do SUS; e a Lei 11.634, de 27/12/2007 que garante o direito da gestante a ter conhecimento prévio e ser vinculada a uma maternidade específica da rede SUS que lhe atenderá no momento do parto, buscando prevenir a peregrinação da gestante em trabalho de parto pela rede SUS no momento do parto, uma violação de direito bastante recorrente e denunciada pelo movimento feminista.

O direito à assistência à saúde da gestante presidiária foi garantido com o acréscimo introduzido pela Lei Federal 11.942, de 28/5/2009, à Lei de Execução Penal (Lei 7.210, de 11/7/1984), definindo condições mínimas de assistência às gestantes e mães e aos recém-nascidos.

A Lei Federal 11.633, de 27/12/2007, alterou a Lei 9.434, de 4/2/1997, que dispõe sobre a remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento, para acrescentar o direito da mulher à informação sobre as possibilidades e os benefícios da doação voluntária de sangue do cordão umbilical e placentário durante o período de consultas pré-natais e no momento do parto.

No setor privado de saúde, a Lei Federal 9.656/98 permite a exclusão de assistência obstétrica, quando não contratada previamente. Mas, havendo contratação de plano com assistência obstétrica, o plano e seguro saúde é obrigado a dar cobertura do recém-nascido até trinta dias após o parto, inclusive em UTI neonatal, podendo o consumidor optar pela continuidade da cobertura inscrevendo a criança no plano ou seguro como dependente. As empresas estão proibidas de alegarem doença ou lesão pré-existente ou estabelecerem prazos de carência para crianças. Essa garantia foi um avanço, já que antes dela o recém-nascido ficava sem cobertura, se não contratada antes do parto, e havia a possibilidade das empresas estabelecerem prazos de carência e exclusão de doenças.

Em relação à questão da violência contra a mulher tivemos dois grandes avanços: a Lei Federal 10.778, de 15/4/2003, estabelece a notificação compulsória dos casos de violência atendidos em serviços públicos ou privados de saúde, e a aprovação da Lei Maria da Penha, Lei Federal 11.340, de 7/8/2006, que criou mecanismos para coibir a violência doméstica e fami-

liar contra a mulher. Também o Código Penal Brasileiro foi alterado pela Lei Federal 12.015, de 7/8/2009, no capítulo “Dos crimes contra os costumes”, para “Dos crimes contra a liberdade sexual”, adequando a lei criminal brasileira à nova perspectiva dos direitos sexuais e direitos reprodutivos.

## SAÚDE SEXUAL E REPRODUTIVA NO SUS

No sistema público brasileiro não há um setor responsável exclusivamente pelas questões de saúde sexual e reprodutiva. As ações e programas desse campo se concentram, no nível federal, na Área Técnica de Saúde da Mulher, na Coordenação Nacional de DST/Aids, no Instituto Nacional do Câncer (Inca) e no Programa de Saúde da Família (PSF).

Em maio de 2004 o Ministério da Saúde lançou a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher – Princípios e Diretrizes, e, no ano de 2005, a Política Nacional de Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, diretrizes e ações para saúde sexual e reprodutiva dirigidas a homens e mulheres, adultos(as) e adolescentes, com ênfase nas ações de planejamento familiar. Em 2007, o Governo Federal formulou a Política Nacional de Planejamento Familiar, aprofundando aspectos das Políticas anteriores, e buscando ampliar a oferta gratuita de métodos contraceptivos.

As diretrizes dessas Políticas estão harmonizadas com a concepção dos direitos sexuais e reprodutivos, e adotam uma perspectiva de gênero, reconhecendo segmentos específicos como o das mulheres negras e indígenas, lésbicas, transexuais e com deficiência. Mas a consolidação desses programas e ações, apesar dos avanços, enfrenta dificuldades, em especial, no acesso das mulheres aos serviços, insumos e procedimentos no sistema público, como analisaremos a seguir:

### Contracepção e planejamento familiar

Até o ano de 1979, não era livre a regulação da fecundidade por meio de anticoncepcional ou esterilização cirúrgica. O acesso ao contraceptivo ou laqueadura tubária só era possível no Brasil com indicação médica que atestasse ser a gravidez de risco para saúde da mulher. Após a Lei 6.734, de 4/12/1979, a proibição do uso de substâncias ou processo destinado a evitar gravidez foi revogada, sendo mantida somente a proibição em relação ao aborto.

A regulamentação do planejamento familiar como um direito do cidadão no Brasil foi impulsionada pelo movimento de mulheres, no processo pré e

pós-constituente, a partir das denúncias de falta de alternativas no sistema público para o controle da fecundidade. Em geral os procedimentos eram efetuados de forma inadequada e clandestina, em serviços que, segundo inúmeras denúncias do movimento de mulheres, tinham por objetivo controlar a natalidade nos segmentos mais pobres e de população negra. Tais denúncias levaram à abertura, em 1991, de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), que confirmou que muitas mulheres se submetiam à esterilização cirúrgica inadequada por falta de outras opções contraceptivas disponíveis e reversíveis. A CPI constatou também que era frequente a laqueadura realizada durante o curso da cesariana, e, em algumas situações, sem consentimento das mulheres (BRASIL, 1993). As conclusões e recomendações dessa Comissão desencadearam ações legislativas e no setor da saúde para regulamentação do acesso ao planejamento reprodutivo, inclusive, da esterilização cirúrgica.

A Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde (PNDS), realizada no ano de 1996, antes da regulamentação da esterilização como método contraceptivo, confirmou que a alternativa mais utilizada pelas mulheres, seguida da pílula anticoncepcional e do preservativo, era mesmo a laqueadura tubária, realizada na grande maioria dos casos durante a cesárea (Benfam, 1999).

Apesar da grande mobilização e evidências da necessidade de regulação do acesso aos métodos contraceptivos, somente oito anos depois de a Constituição Federal Brasileira assegurar o direito ao planejamento familiar, este foi regulamentado pela Lei Federal 9.263, de 12/1/1996.

Considerando o contexto nacional, o legislador optou por estabelecer os seguintes critérios para o acesso à esterilização cirúrgica voluntária na Lei Federal 9.263/96: a) ter capacidade civil plena e pelo menos dois filhos vivos, ou ser pessoa capaz e maior de 25 anos de idade, com ou sem filhos vivos; b) a realização da operação deve observar o prazo mínimo de 60 dias a partir da manifestação da vontade – período em que deve haver uma intervenção educativa por meio de equipe multidisciplinar visando desencorajar a esterilização precoce e informar a respeito dos riscos da cirurgia, dos possíveis efeitos colaterais, das dificuldades de reversão e das opções de contracepção reversíveis existentes; c) o consentimento da pessoa deve ser expresso por escrito com anuência do cônjuge, no caso das casadas; d) não pode ser realizada durante os períodos de parto ou aborto, exceto nos casos de comprovada necessidade de saúde ou sucessivas cesarianas.

A esterilização cirúrgica é permitida em qualquer idade ou situação pessoal nos casos de risco à saúde da mulher ou do futuro conceito, ato que

deve ser testemunhado em relatório escrito e assinado por dois médicos. Nos casos de pessoas absolutamente incapazes, como aquelas com graves transtornos psíquicos e pessoas menores de 18 anos, a cirurgia de esterilização só pode ser realizada mediante autorização judicial que avalie a necessidade dessa intervenção.

A Lei obriga ainda que toda esterilização seja objeto de notificação compulsória e proíbe a exigência de atestado desse procedimento para o acesso da mulher a qualquer trabalho ou função. Também cria as seguintes figuras penais: realizar esterilização em desacordo com a lei; falta de notificação à autoridade sanitária das intervenções realizadas; induzir ou instigar dolosamente essa prática; exigir atestado de gravidez, prevendo pena de reclusão de um a dois anos ao profissional, além de multa e outras penalidades administrativas como o descredenciamento da instituição.

A legislação nacional está em sintonia com o atual conceito de direitos sexuais e reprodutivos, exceto quando exige o consentimento expresso de ambos os cônjuges para a intervenção cirúrgica. Isso porque restringe de forma excessiva e desnecessária a liberdade reprodutiva individual. Se o objetivo da lei é que o/a parceiro/a fique ciente da impossibilidade reprodutiva do outro, bastava incluir a obrigação de informar.

Apesar dos avanços, há, de fato, uma grande distância entre a lei e o efetivo acesso aos métodos contraceptivos. O gestor federal regulamentou o acesso à laqueadura tubária na rede do SUS pela Portaria nº 144/97, alterada pela Portaria nº 48, de 11/2/1999. Após a regulamentação, houve crescimento do número de procedimentos realizados no SUS. No ano de 1998 foram realizadas 293 laqueaduras no SUS (AIH-Datasus) e em 2001 um total 15.370.

A partir de 2003, segundo o Ministério da Saúde, o número de laqueaduras praticamente dobrou, registrando-se 31.216; em 2004, 40.656; em 2005, 40.865; em 2006, 50.343; em 2007, 58.513 e, finalmente, em 2008, tivemos 61.847 procedimentos. Atingindo-se a meta estabelecida no programa Mais Saúde, para a ampliação do acesso das usuárias no SUS. Os números apresentados revelam, de fato, uma ampliação do acesso à laqueadura tubária no SUS. A quantidade de vasectomias realizadas ainda é menor do que a de laqueaduras, refletindo a assimetria entre os gêneros no controle reprodutivo. Em 2001 foram 7.798 vasectomias; em 2002, 12.960; em 2003, 19.103; em 2004, 26.466; em 2005, 25.647; em 2006, 34.111; em 2007, 37.245; em 2008, 35.015.<sup>7</sup> Contudo, observam-se ainda dificuldades para o acesso universal à saúde reprodutiva no Brasil, em especial, das camadas mais

<sup>7</sup> [http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/visualizar\\_texto.cfm?idtxt=33887](http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/visualizar_texto.cfm?idtxt=33887) acessado em 6/5/2011.



pobres e das comunidades mais distantes dos grandes centros urbanos. A preocupação com o acesso desses segmentos aos serviços e procedimento é apontada na Política Nacional de Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos (2005) e na Política Nacional de Planejamento Familiar (2007).

A ampliação do acesso aos métodos contraceptivos reversíveis no SUS também é um desafio. Identificam-se algumas ações conjuntas e articuladas entre as áreas técnicas de saúde da mulher e a coordenação de DST/Aids, e entre as instâncias federativas do SUS. Uma nova logística de distribuição foi estabelecida em 2002, sendo que os métodos contraceptivos passaram a ser enviados diretamente para os municípios que estivessem com equipe de saúde da família habilitada ou termo de adesão ao Programa de Humanização do Pré-Natal e Nascimento aprovado (PT/GM 1.356/2002).

A Política Nacional de Planejamento Familiar (2007) estabeleceu metas para a oferta de métodos contraceptivos de forma gratuita e disponibilizou anticoncepcionais na rede Farmácia Popular. Os principais objetivos desta Política são: a) ampliação da oferta de métodos anticoncepcionais reversíveis no SUS – o Ministério da Saúde se responsabiliza pela compra de 100% dos métodos anticoncepcionais para os usuários do SUS (até então, o Ministério era responsável por suprir de 30% a 40% dos contraceptivos – ficando os outros 70% a 60% a cargo das secretarias estaduais e municipais de saúde); b) ampliação do acesso à esterilização cirúrgica voluntária no SUS, aumentando o número de serviços de saúde credenciados para a realização de laqueadura tubária e vasectomia, em todos os estados brasileiros; c) introdução dos métodos de reprodução humana assistida no SUS (BRASIL, 2005 e 2006). Na programação 2009-2010 do Ministério da Saúde estava prevista a licitação e distribuição de contraceptivos em todos os municípios brasileiros.

A falta de articulação entre as ações de planejamento familiar e as de assistência à mulher nos casos de abortamento é outro desafio a ser enfrentado pelo sistema público para a promoção de uma assistência integral à saúde sexual e reprodutiva. Outro desafio é a falha de cobertura ou o não oferecimento de métodos contraceptivos reversíveis às mulheres que aguardam a cirurgia para esterilização. Um estudo sobre o tema (BERQUÓ; CAVENGHI, 2003) aponta que 23,9% das mulheres entrevistadas não usaram nenhum meio anticoncepcional enquanto aguardavam a cirurgia, sendo que 8% engravidaram durante o período de espera, provavelmente, de forma involuntária ou indesejada. Também é importante a adoção de estratégias educativas depois da laqueadura, com o objetivo de



estimular o sexo seguro, considerando a crescente incidência do HIV/Aids na população feminina.

O acesso à contracepção de emergência merece destaque. A pílula contraceptiva de emergência é um composto hormonal que atua em um curto período de tempo após a relação sexual, evitando ou retardando a ovulação e a fecundação. Não há pesquisas que comprovem que o medicamento atue após a fecundação, e por esta razão não é considerado um medicamento de efeito abortivo. A Organização Mundial de Saúde (OMS), no seu manual sobre planejamento familiar,<sup>8</sup> e a Norma Técnica de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência do Ministério da Saúde (BRASIL, 2005) incluem a contracepção de emergência como um dos métodos disponíveis e seguros. O Conselho Federal de Medicina regula os aspectos éticos e autoriza a prescrição na Resolução CFM nº 1.811, de 17/11/2006; a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), responsável pela segurança sanitária do medicamento, também autoriza o seu uso. Há ainda recomendação técnica e ética específica expedida pela Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP) (SAITO; LEAL, 2002) e a Federação Brasileira das Associações de Ginecologia e Obstetrícia (Febrasgo, 1997).

Mas a legalidade da distribuição de contraceptivos de emergência na rede pública de serviços tem sido objeto de acirrada discussão entre o movimento de mulheres e segmentos religiosos e conservadores. Um exemplo desta tensão é a discussão da Lei Municipal 7.025 de Jundiaí (SP), de 4/4/2008, que determinava a retirada da pílula contraceptiva de emergência dos serviços de saúde da cidade. Organizações de mulheres apresentaram denúncia ao Ministério Público Estadual que ingressou com ação de inconstitucionalidade da Lei no Tribunal de Justiça de São Paulo. A referida Lei Municipal foi declarada inconstitucional em 18/2/2009 pelo Tribunal de Justiça, por 21 votos a favor, e 3 contrários.<sup>9</sup> O fato de Jundiaí expressa a força e o interesse de segmentos conservadores no âmbito legislativo local e o potencial do recurso judicial para a discussão das questões reprodutivas.

### **Acesso à saúde sexual e reprodutiva na adolescência**

Segundo estudo do IBGE, no período de 2000 a 2006, iniciou-se uma ligeira inversão da tendência de crescimento da taxa de fecundidade na faixa etária de 15 a 19 anos, entre as mulheres adolescentes e jovens. O estudo feito a partir do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos

<sup>8</sup> Consultar: <http://www.infoforhealth.org/globalhandbook/remindersheets/Spanish-Chap3.pdf>.

<sup>9</sup> Mais detalhes sobre a representação e a ação no Tribunal de Justiça, ver no site da Comissão de Cidadania e Reprodução ([www.ccr.org.br](http://www.ccr.org.br)).

(Sinasc) concluiu que houve declínio dos nascimentos oriundos de mães dos grupos etários de 15 a 19 anos e de 20 a 24 anos, para o conjunto do país (Brasil, IBGE, 2009). Mas a proporção de nascidos vivos cujas mães pertenciam ao grupo etário de 10 a 14 anos se manteve estável (BRASIL, IBGE, 2009), constatação preocupante e que merece atenção especial das políticas públicas de saúde, segurança e educacional, considerando que as violências sexuais são os eventos mais frequentes no segmento feminino adolescente, muitas vezes resultando em infecções como as doenças sexualmente transmissíveis, aids, gravidezes indesejadas e abortos clandestinos, com consequências nefastas para a saúde e a vida das jovens (UNFPA, 2010).

Do ponto de vista legal, a atenção ao parto e ao nascimento é tratada de forma específica no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e, de forma genérica, na Lei do Planejamento Familiar. Os dois documentos reafirmam o dever do Estado de prestar assistência integral por meio do SUS à mulher gestante, com absoluta prioridade, considerando a especial proteção à maternidade e à criança. O ECA estabelece que a mulher tem o direito de ser assistida no momento do parto, preferencialmente, pelo mesmo médico que a acompanhou na fase pré-natal; ter apoio alimentar durante a gestação e na amamentação, quando for carente; ter seus prontuários e os do bebê mantidos pelo prazo de 18 anos; ter a declaração de nascimento onde constem necessariamente as intercorrências do parto; ser mantida em alojamento conjunto com o neonato. O ECA não aborda questões específicas da gravidez na adolescência, suscitando algumas dúvidas sobre a autonomia das adolescentes, como a necessidade de consentimento dos responsáveis para realização de determinadas intervenções médicas (VENTURA; CORREA, 2006).

O fato de a Lei de Planejamento Familiar e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) não possuírem dispositivo legal específico em relação à assistência à saúde sexual e reprodutiva das meninas vem gerando algumas dúvidas quanto ao direito ao acesso a métodos contraceptivos reversíveis, sem anuência dos pais ou responsáveis. A orientação do gestor federal e das sociedades médicas tem sido no sentido de recomendar o acesso, independentemente da autorização dos pais, garantindo o direito ao sigilo médico, à privacidade e ao consentimento informado dos adolescentes, desde que constatado que a adolescente possui discernimento para o uso do contraceptivo e para conduzir sua vida sexual de forma livre e segura. As orientações brasileiras se harmonizam com as recomendações internacionais sobre o tema.

### Atenção ao parto e nascimento

A partir do ano de 1992, o Ministério da Saúde fez uma importante reorganização da atenção ao parto e ao nascimento. O conjunto de ações teve como objetivo imediato resolver as questões emergenciais e persistentes nos serviços, e ampliar e organizar o acesso à assistência obstétrica, com enfoque na melhoria da relação da equipe de saúde com as usuárias. O principal Programa foi denominado Programa de Humanização ao Parto e ao Nascimento. Outras medidas mais recentes adotadas são: O Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal (2004); e as Políticas Nacionais, já referidas, de Direitos Sexuais e de Direitos Reprodutivos (BRASIL, 2005), *que* inclui a atuação de diversos setores governamentais para a redução da morte materna e neonatal. O Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de Aids e outras DST (2007)<sup>10</sup> também inclui medidas específicas relacionadas à assistência ao parto e ao nascimento.

No ano de 2008, o Governo Federal formulou uma nova Política Nacional pelo Parto Natural e Contra as Cesáreas Desnecessárias em parceria com a Agência Nacional de Saúde (ANS) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que atualiza e reforça medidas iniciadas no ano 1992. No âmbito desta Política, a Anvisa aprovou a Resolução RDC nº 36, de 3/6/2008, estabelecendo parâmetros para assistência obstétrica e neonatal nos serviços públicos e privados. O Ministério da Saúde, para viabilizar o cumprimento da referida Resolução, garante o repasse para os Municípios de recursos financeiros para as adaptações físicas e para a qualificação de profissionais.

A gestação de alto risco também é alvo de ações específicas. As Portarias do Ministro da Saúde nº 3.016 de 19/6/98; nº 3.477 de 20/8/1998; nº 3.482 de 20/8/1998, dispõem sobre a implantação no Sistema Único de Saúde dos sistemas estaduais de referência para gestante de alto risco. Esses sistemas devem atender critérios mínimos fixados, como a manutenção de comitê de estudo de mortalidade materna, de comitê de estudo de mortalidade neonatal, de comissão de infecção hospitalar, do serviço de assistência pré-natal e de planejamento familiar à gestante de alto risco, e de equipe interdisciplinar, incluindo assistência social e psicológica.

Às mulheres com HIV/Aids foi garantido o acesso gratuito aos exames, medicamentos e a todo tratamento que preserve sua saúde e evite a transmissão do HIV para o bebê. Os exames de pré-natal devem incluir exames de urina, hemograma, tipo sanguíneo, exame parasitológico, exame de

<sup>10</sup> Consultar: [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano\\_feminizacao\\_final.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_feminizacao_final.pdf).

sífilis e anti HIV, dentre outros. A mulher deve ser esclarecida e dar o seu consentimento para todos os exames e/ou qualquer outra intervenção médica. A assistência da mulher com HIV e aids foi ampliada no Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de Aids e outras DST, no ano de 2007, que será abordado mais adiante.

### **Ações para redução da morte materna**

326

As taxas de morte materna no Brasil e seu lento declínio demonstram que impedir as mortes evitáveis de mulheres e recém-nascidos continua sendo um dos grandes desafios do país. No Brasil, no início da década de 1980, a razão da morte materna manteve discreta tendência de queda. Já entre 1987 e 1996, ficou estável, sendo que, de 1996 a 1998, houve um pequeno aumento, talvez em razão do aprimoramento do sistema de coleta de dados (Benfam, 1999). Em 2006, segundo informação do Ministério da Saúde, a razão de mortalidade materna obtida a partir de óbitos declarados foi de 55 óbitos maternos por 100.000 nascidos vivos e a razão de mortalidade materna corrigida, aplicando-se fator de correção, foi de 77 por 100.000 nascidos vivos, correspondendo a 1.623 óbitos maternos. (BRASIL, 2009b)

Os fatores de morte identificados mostram que continuam a predominar as causas obstétricas diretas, destacando-se as doenças hipertensivas e as síndromes hemorrágicas, seguidas por infecções puerperais e aborto, e por doenças do aparelho cardiovascular complicadas pela gravidez, parto ou puerpério.

No início do ano de 2004, o Ministério da Saúde lançou o Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal. Um dos objetivos do Pacto é dar cumprimento a uma das Metas do Milênio,<sup>11</sup> que fixou em cerca de 3/4 (três quartos) a redução da mortalidade materna, até 2015. O Pacto Nacional amplia e reforça as ações iniciadas na última década. Desde 2005 o Ministério da Saúde dispõe de uma Comissão Nacional de Monitoramento e Avaliação, que atua com o objetivo de alcançar a meta de redução anual de 5%. O Pacto foi assumido pelas três esferas de gestão do Sistema Único de Saúde em conjunto com outros órgãos de governo e entidades da sociedade civil. Os principais pontos do Pacto são (BRASIL, 2004b):

- garantir o acolhimento das mulheres e recém-nascidos nos serviços, evitando a peregrinação em busca de assistência;

<sup>11</sup> Consultar no endereço <http://www.pnud.org.br/odm/>

- atenção humanizada às mulheres em situação de abortamento e atendimento do aborto previsto em lei;
- garantir o direito ao acompanhante no pré-parto, parto e pós-parto imediato e no alojamento conjunto;
- ampliar o acesso e garantir a qualidade dos serviços de pré-natal e acompanhamento pós-parto, com a expansão da estratégia de Saúde da Família;
- ampliar as ações de planejamento familiar;
- garantir o acompanhamento à mulher e ao recém-nascido na primeira semana após o parto, oferecendo avaliação ao aleitamento materno, vacinas, teste do pezinho, orientação para contracepção e agendamento das consultas de puericultura e puerpério;
- aprimorar os serviços que atendem à mulher e ao recém-nascido principalmente das maternidades;
- incluir as urgências pediátricas e obstétricas no Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu) 192;
- capacitar os profissionais que atendem às mulheres e crianças nos serviços básicos, maternidades, unidades de terapia intensiva e urgência;
- proteger a trabalhadora gestante para que não se exponha a fatores de risco que possam comprometer sua gestação;
- oferecer atenção às mulheres e aos recém-nascidos negros e indígenas, respeitando suas particularidades étnicas e culturais;
- promover a participação do controle social na implementação das ações propostas pelo Pacto.

327

A notificação compulsória do óbito materno é definida pela Resolução CNS nº 256 de 1/10/97, do Conselho Nacional de Saúde, e foi homologada pela Portaria MS/GM nº 653 de 28/5/2003 do Ministro da Saúde. No ano de 2008, foi aprovada uma nova regulamentação para a investigação e notificação dos óbitos maternos, visando sua maior eficiência e rapidez. A Portaria MS/GM nº 1.119, de 5/6/2008, estabelece o prazo de 48 horas para a notificação e o prazo máximo de 120 dias para a conclusão de todo o processo investigatório. A implantação dos Comitês de Morte Materna é uma das estratégias que vem sendo estimulada pelo Governo Federal e pelo movimento de mulheres, não só em razão da utilidade de suas investigações para a tomada de decisão dos gestores, mas também como elemento probatório da omissão estatal junto às instâncias judiciais e ao Ministério Público, favorecendo a concretização do direito à maternidade segura.

### **HIV/AIDS e doenças sexualmente transmissíveis**

De acordo com especialistas, o Brasil vive um processo de estabilização da incidência de HIV/Aids, à exceção do segmento feminino, no qual o número de casos continua aumentando. A taxa de incidência oscila em torno de 20 casos de Aids por 100 mil habitantes. Em 2009, foram notificados 38.538 casos da doença. Deste total, os homens respondem por 65% e as mulheres por 35%, mas a proporção de mulheres vem aumentando.

Apesar da estabilização o perfil epidemiológico do HIV/Aids no país mudou muito nas últimas duas décadas, retratando as gritantes desigualdades existentes no contexto brasileiro, sobretudo o desequilíbrio de poder vivenciado pelas mulheres quando comparadas aos homens no exercício de sua sexualidade. Pesam ainda as diferenças entre as próprias mulheres quando são levados em conta fatores como a raça, a escolaridade e a classe social. Outro aspecto desta mudança de perfil epidemiológico é a tendência de interiorização pelo país do HIV/Aids, e a maior incidência na faixa etária jovem e no grupo de pessoas mais pobres e com prática heterossexual (BRASIL, 2010).

Uma das consequências da feminização da epidemia é o potencial de transmissão do HIV da mulher gestante para o bebê. As iniciativas desenvolvidas a nível federal tem se restringido, basicamente, a interromper a cadeia de transmissão, garantindo a testagem e a profilaxia para o HIV nos procedimentos de rotina no atendimento pré-natal, no momento do parto e na assistência à criança. Essas ações foram incrementadas a partir do Projeto Nascer, criado pela Portaria 2.104, de 18/11/2002 do Ministro da Saúde, estabelecendo a realização de campanha informativa voltada para profissionais e gestantes; treinamento de médicos e enfermeiros; oferta de exames rápidos de HIV para as que não tiveram acesso no pré-natal e testes de sífilis para todas as gestantes de maternidades do SUS; tratamento com AZT para a parturiente e a criança; inibição da lactação por meio da aplicação de hormônio para secagem do leite das mães soropositivas e fornecimento de alimentação (fórmula infantil) para a criança até completar 6 meses de idade; acompanhamento da mãe e do bebê em serviços especializados. É importante enfatizar que quando todas as medidas preventivas são adotadas, a chance de transmissão vertical cai para menos de 1%. Comparando-se os anos de 1999 e 2009 são indiscutíveis os avanços relacionados à prevenção da transmissão vertical, que teve redução de 44,4%.

Mas ainda não temos uma política nacional consistente que trate dos direitos das mulheres com HIV/Aids à maternidade. Entre as alternativas

mais seguras para que as mulheres e homens que vivem com HIV procriem está a possibilidade de utilizar as técnicas de reprodução assistida, evitando os riscos de transmissão do vírus para o/a parceiro/a soronegativo/a. Por exemplo, no caso do casal em que é a mulher a negativa para o HIV, e o parceiro soropositivo, há a possibilidade de purificação do sêmen antes da inseminação, que evita a transmissão para mulher e para o bebê. Porém, essas e outras alternativas de reprodução medicamente assistida ainda não estão disponíveis no SUS.

Além das barreiras de acesso, quando a mulher é HIV e o parceiro não, ou ainda no caso de casais em que ambos são portadores do HIV/Aids, há divergências sobre o direito deste casal ter acesso a reprodução medicamente assistida, considerando que a mulher soropositiva poderá transmitir o HIV para o feto, mesmo adotando-se medidas preventivas, além de outros agravos resultantes dos efeitos do uso de medicamentos antirretrovirais pela mulher ou o casal (FAUNDES, 2002).

As estratégias de incentivos à testagem de HIV têm mostrado resultados positivos que chegam a 28% na população brasileira. Estudos evidenciam um bom nível de conhecimento sobre as formas de prevenção da doença (94%) e mostram que o uso regular de preservativos é maior entre os jovens do sexo masculino, na faixa de 15-24 anos, com pelo menos o ensino fundamental completo e melhor nível socioeconômico (SZWARC-WALD et alii, 2004).

As desigualdades verificadas entre o segmento feminino e masculino revelam, no entanto, que apesar do sucesso das ações do programa brasileiro e de uma legislação que assegura o acesso aos medicamentos anti-retrovirais e uma ampla testagem voluntária, há um débito em relação às mulheres. Este débito é reconhecido e objeto de iniciativas intensificadas de prevenção e assistência, a partir de 2007, com a elaboração do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de Aids e outras DST. Este Plano consolida uma política intersetorial para o enfrentamento da epidemia entre as mulheres, buscando atingir aspectos específicos da vulnerabilidade feminina e reforçar ações de saúde já desenvolvidas.

Os objetivos do Plano são: 1. Promover o acesso universal à atenção integral em DST/Aids para as mulheres; 2. Reduzir a morbidade das mulheres relacionadas às DST; 3. Reduzir os índices de violência sexual e doméstica contra as mulheres; 4. Reduzir a transmissão vertical do HIV e da sífilis; 5. Promover a qualidade de vida das mulheres vivendo com HIV/Aids, no âmbito dos direitos humanos, direitos sexuais e direitos reprodutivos.



O Plano destaca alguns fatores e contextos específicos de vulnerabilidade que devem ser superados, como as DSTs, o uso de drogas injetáveis, a violência sexual, as discriminações e desigualdades relacionadas as mulheres negras e índias, as especificidades do segmento jovem e a pobreza.

As DSTs estão entre as principais causas relacionadas com abortos espontâneos, infecções, infertilidade e câncer, entre outros. A prevalência de sífilis em gestantes no Brasil também é significativa, apesar de poder ser evitada por medidas simples. A maioria das mulheres com DST são assintomáticas, dificultando o rápido diagnóstico e tratamento. As DSTs assumiram uma importância ainda maior com o avanço do HIV/Aids, considerando que podem aumentar em até 18 vezes o risco de transmissão do HIV. A vulnerabilidade feminina às DSTs pode ser reduzida na atenção básica e no acompanhamento da vida sexual e reprodutiva das mulheres.

O uso de drogas injetáveis é outro fator que aumenta a vulnerabilidade à infecção em razão do compartilhamento de seringas e agulhas, quando as mulheres são usuárias, e também quando deixam de utilizar preservativos nas relações sexuais com companheiros usuários de drogas injetáveis. Também o uso de outras drogas como mecanismo de “desbloqueio nas relações sexuais”, mesmo as lícitas, como o álcool, pode aumentar a vulnerabilidade ao HIV/Aids e tem sido uma preocupação nas campanhas públicas de prevenção e no Plano de Enfrentamento instituído.

A violência sexual constitui outro grave problema de segurança e saúde pública, considerando que este tipo de violência pode levar à gravidez indesejada ou a doenças sexualmente transmissíveis, entre elas, o HIV/Aids, além das lesões físicas e psicológicas graves. As estatísticas confirmam que as mulheres e as meninas em idade reprodutiva são as mais vulneráveis às relações sexuais forçadas, agressões, estupro, assédio e abuso sexual, exploração sexual ou comercialização forçada do sexo. São também vítimas de violências domésticas significativamente maiores do que as cometidas por desconhecidos (PITANGUY, 2003). O enfrentamento da violência sexual contra a mulher tem sido particularmente mais difícil em razão da cultura histórica e socialmente construída, que naturaliza a desigualdade da mulher em relação ao homem e sua submissão sexual. O sistema de saúde e seus profissionais têm atribuições e funções muito relevantes e estratégicas na identificação/diagnóstico, abordagem, prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual. Grande parte das pessoas omite as violências sofridas por vergonha, receio de denunciar ou obstáculos para obter assistência e proteção. Como o setor saúde é respon-



sável pela assistência médica individual, uma adequada organização dos serviços e uma abordagem acolhedora e atenta de seus profissionais podem encorajar a pessoa assistida a revelar sua situação, e buscar garantir seus direitos à saúde e à segurança, coibindo novas violações. Nesse sentido, tem se estimulado a construção e o fortalecimento de redes de atenção integral constituídas por serviços de vários setores (saúde, educação, segurança pública, assistência social) e composta por ações intrasetoriais e intersetoriais governamentais, e entre governo e sociedade civil.

As estatísticas apontam que há uma diferença maior de violência contra mulheres de determinados grupos distinguidos por cor da pele e etnia. Esses dados demonstram que a violência sexual possui aspectos relacionados à discriminação de gênero e racial que interagem e se reforçam mutuamente (CERD, 2000). Nesse sentido, não só o Plano de Enfrentamento da Aids mas o Plano de Ação Específico voltado para população negra (BRASIL, 2010b) propõe ações estratégias de acolhimento de mulheres negras e de outras etnias, que estimule a autoestima e o cuidado destes segmentos com a sua saúde, e iniba atitudes discriminatórias dos profissionais na atenção à saúde.

A população jovem também tem atenção especial no Plano de Enfrentamento da Aids. A principal justificativa está relacionada com menor acesso à informação e aos serviços necessários das jovens para assegurar sua saúde sexual. Além disso, frequentemente, não estão em condições de recusar relações sexuais ou de exigir práticas seguras. Para redução da vulnerabilidade desse grupo, a principal estratégia tem sido intersetorial – saúde e educação – com a proposta de educação em sexualidade, e promoção da saúde sexual, com a ampliação da cobertura de serviços de saúde para atender apropriadamente jovens e adolescentes em suas necessidades de saúde sexual e reprodutiva.

A situação de pobreza entre as mulheres agrava as condições de saúde em geral. A vulnerabilidade feminina nesse contexto de pobreza aumenta na medida em que às mulheres é atribuída uma maior carga social relativa aos cuidados com os membros da família que adoecem. A principal estratégia de redução deste tipo de vulnerabilidade tem sido os programas sociais que beneficiem as mulheres e as mobilizem para a melhoria de sua situação socioeconômica, aumentando seu poder social e nas relações familiares e conjugais.

### **Câncer de mama e de colo de útero**

No ordenamento jurídico brasileiro, esses dois problemas de saúde feminina são tratados em três leis: a 9.263/96, do Planejamento Familiar, que em seu art. 3º dispõe que o Estado deve garantir o controle e a prevenção do câncer cérvico-uterino, de mama e de pênis; a 9.797, de 6/5/1999, que dispõe sobre a obrigatoriedade da cirurgia plástica reparadora da mama pelo SUS nos casos de mutilação decorrentes de tratamento de câncer; e a 10.223, de 15/5/2001, que estendeu esse direito às seguradas dos planos e seguros privados de assistência à saúde.

332 No campo das políticas públicas, nota-se que as ações federais para combater esses males foram intensificadas a partir de 1998 e, basicamente, voltaram-se para a instituição de programas de prevenção do câncer do colo uterino, ampliando o acesso à consulta e ao atendimento preventivo de mulheres de 39 a 45 anos na rede pública. É que o câncer de colo pode ser prevenido com medidas de mais fácil execução e baixo custo do que o de mama.

O Programa Nacional de Controle do Câncer do Colo de Útero e de Mama – Viva Mulher – foi criado em 1997, com o objetivo de reduzir a mortalidade e as repercussões físicas, psíquicas e sociais desses tumores, por meio da oferta de serviços para prevenção e detecção em estágios iniciais, tratamento e reabilitação. Em uma primeira fase, houve intensificação da rede de coleta de material e de laboratórios, ampliação e qualificação do sistema de serviços e, em seguida, foram estabelecidos convênios com as Secretarias de Saúde Estaduais, Ministério da Saúde e Inca. Em 2001, iniciou-se a elaboração da segunda fase do Programa, após uma avaliação que contou com várias críticas, inclusive do movimento de mulheres, em razão de fatores como a desorganização das campanhas educativas, e a falta de articulação entre o Inca e a Coordenação de DST/Aids no que se refere à incidência do câncer cervical HPV e o HIV/Aids. Em 2002, foi colocada em prática essa segunda fase e os dados preliminares demonstram uma pequena ampliação do acesso. Os indicadores referentes a essas ações estão organizados no Sistema de Informações do Câncer de Útero (Siscolo).

A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, delineada no ano de 2004, identifica como desafios a ampliação da oferta dos exames preventivos na rede básica, a disponibilidade de tratamento, a organização do sistema, e a mobilização da população feminina com mais de 35 anos de

idade, com o objetivo de superar o déficit observado em relação às iniciativas relativas à prevenção do câncer de mama.

A última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2008 (IBGE) apresenta alguns resultados dessas ações, analisando o período de 2003 a 2008. O número de mulheres que já haviam se submetido a exame clínico das mamas no período cresceu 28,5%, o contingente de mulheres que já haviam feito mamografia foi de 48,8%. No mesmo período, aumentou em 25% o total de mulheres que realizou exame preventivo para câncer no colo do útero.

Pela primeira vez, a PNAD investigou a realização de cirurgia de retirada do útero (histerectomia) para as mulheres de 25 anos ou mais de idade. A pesquisa constatou que, em 2008, 93,5% das mulheres histerectomizadas tinham 40 anos ou mais de idade. Do total de aproximadamente 58 milhões, 7,4% realizaram a cirurgia, o que correspondia a 4,3 milhões de mulheres. O Centro-Oeste apresentou proporção maior de mulheres histerectomizadas, 8,3%, e o Norte, a menor, 6,4%.

Quanto ao número de mulheres que haviam se submetido a exame clínico das mamas no período de 2003 a 2008, constatou-se um crescimento de 28,5%. 70,2% das mulheres com 25 anos ou mais de idade já haviam realizado o exame clínico ao menos uma vez. Entre as mulheres com 40 anos ou mais de idade este número foi de 74,7%. Apesar das taxas desse grupo etário terem sido as mais altas em todas as faixas de rendimento mensal domiciliar per capita, a desigualdade no acesso ao exame ainda é bastante acentuada, segundo análise do próprio IBGE “entre as mulheres que viviam em domicílios com rendimento mensal domiciliar per capita superior a cinco salários mínimos, 94,1% haviam se submetido a exame clínico das mamas. Já entre aquelas com rendimento inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo, apenas 44,8% o fizeram”.

Entre 2003 e 2008, houve igualmente um incremento do acesso das mulheres ao exame de mamografia no país. Em 2003, a taxa era de 42,5% da população feminina de 25 anos ou mais de idade e, em 2008, alcançou 54,8%. Mas as desigualdades persistem. Entre as mulheres com rendimento domiciliar per capita inferior a 1/4 do salário mínimo, somente 20,2% tiveram acesso em 2003, e 29,1% em 2008.

O aumento de 25% do número total de mulheres, entre o ano de 2003 a 2008, que havia feito preventivo para câncer no colo do útero é animador, mas a persistente desigualdade entre as mulheres permanece. Em 2008, 95,4% das mulheres com rendimento mensal domiciliar per capita superior a cinco salários mínimos já haviam se submetido ao exame, contra

77,0% nos domicílios com rendimento inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

Há, portanto, avanços relacionados à prevenção e ao diagnóstico, contudo, o acesso à terapia oncológica ainda é difícil para as camadas mais carentes da população.

### **Visibilidade e inclusão: mulheres lésbicas, bissexuais e transexuais**

334 A preocupação com as mulheres lésbicas e transexuais é a principal novidade na atenção à saúde feminina e sexual e reprodutiva no Brasil.

As ações adotadas em relação à saúde das mulheres lésbicas e bissexuais, até o momento, estão restritas à produção de material informativo – “A cartilha para lésbicas e bissexuais” – buscando reduzir a discriminação e ampliar o acesso dessas mulheres aos serviços de saúde.

Em 2002, o tratamento cirúrgico e hormonal para alteração das características sexuais masculinas para femininas (transexual feminino) – processo transexualizador – deixou de ser considerado experimental pelo Conselho Federal de Medicina (CFM). Esta mudança é considerada um avanço, no sentido que o tratamento pode ser realizado na rede pública ou privada de saúde. Os tratamentos experimentais só podem ser realizados por instituições de pesquisas e o acesso da população é restrito. A Portaria GM nº 1.707, em 18/8/2008, do Ministro da Saúde, formalizou diretrizes técnicas e éticas para a atenção ao Processo Transexualizador no Sistema Único de Saúde, e a Portaria SAS nº 457, em 19/8/2008, do Secretário de Atenção à Saúde, as normas para o credenciamento, habilitação e qualificação dos serviços para a realização de diversos procedimentos cirúrgicos e hormonais.

No final de 2010, o Conselho Federal de Medicina modificou a orientação em relação ao tratamento para alteração das características sexuais femininas para masculina (transexual masculino – de mulher para homem), passando a considerar as mastectomia (retirada das mamas) e a histerectomia (remoção do útero), cirurgias não experimentais, mantendo apenas a cirurgia de construção peniana (transgenitalização) como cirurgia experimental. Esta última alteração do CFM permitirá que as pessoas transexuais que necessitarem transformar o corpo feminino em masculino também poderão ter acesso no SUS às cirurgias e a outros tratamentos não considerados experimentais.

## AMPLO ESPAÇO PARA CONQUISTAR

A partir da breve análise do panorama brasileiro no que se refere à saúde sexual e reprodutiva das mulheres, podemos concluir que as ações sistemáticas nesse campo se iniciaram em 1998, priorizando a melhoria da assistência no pré-natal, no parto e no nascimento. A focalização na atenção obstétrica acabou por dificultar a atuação em outras áreas estratégicas, o que impediu a adoção de uma agenda mais ampla de saúde da mulher, capaz de incorporar a transversalidade de gênero e raça. Apesar disso, houve avanços em relação à abordagem da violência sexual, aborto permitido por lei, prevenção e o tratamento do câncer do colo de útero e a melhoria do acesso aos contraceptivos reversíveis.

335

As ações sistemáticas do governo federal e a tendência de ampliação da atenção à saúde feminina e sexual e reprodutiva são bastante visíveis no plano político-institucional, com destaque para a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher – Princípios e Diretrizes, 2004; Política Nacional de Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, 2005; Política Nacional de Planejamento Familiar, 2007, e o Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de Aids e outras DSTs (2007).

No entanto, ainda existem obstáculos importantes a superar, como as persistentes desigualdades e discriminações de gênero que permeiam a nossa cultura; a forte atuação de grupos religiosos, sobretudo, da Igreja Católica, que insistem em reconhecer somente os deveres reprodutivos e em manter e/ou incorporar suas concepções dogmáticas de forma hegemônica para toda a sociedade; os desafios econômicos e sociais resultantes das desigualdades, especialmente, do segmento feminino, somados às dificuldades de expansão de investimentos nas áreas sociais.

Identificar os caminhos sociais e políticos capazes de assegurar os avanços alcançados no plano normativo, legal e das políticas públicas, para o desenvolvimento e vivência dos direitos sexuais e reprodutivos, sobretudo das mulheres, é um grande desafio para as brasileiras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADVOCACI, AGENDE, CEPIA, CFEMEA, CLADEM, THEMIS, UNFPA. *Marco Jurídico Normativo dos Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos no Brasil*, disponível no site [www.advocaci.org.br](http://www.advocaci.org.br). Rio de Janeiro: Advocaci. 2003.
- ALVES, José Eustáquio Diniz. *Direito reprodutivo: o filho caçula dos Direitos Humanos*, mimeo, 2004.
- ARDAILLON, D. O aborto no judiciário: um aleique justiça à vítima, in BRUSCHINI, Cristina e SORJ, Bila (orgs.) *Novos olhares: mulheres e relações de gênero no Brasil*. São Paulo: Marco Zero/Fundação Carlos Chagas, 1994.
- ARILHA, Margareth. Políticas Públicas de Saúde, Mulheres e DSTs/Aids: Reajustando o Olhar, *Coleção Abia, Saúde Sexual e Reprodutiva*, n. 4, Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids. Rio de Janeiro: 2001.
- BARSTED, Leila Linhares. O movimento de mulheres e o debate sobre o aborto in Maria Isabel Baltar e Regina Maria Barbosa (org). *Aborto no Brasil e países do Cone Sul – Panorama da situação dos estudos acadêmicos*. Campinas: Núcleo de Estudos da População (Nepo), Unicamp, 2009. Disponível: <http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/aborto/aborto.pdf>.
- BENFAM. Brasil, *Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde de 1996*. Rio de Janeiro, 1999, 2ª edição.
- BERQUÓ, Elza, e CAVENAGHI, Susana. Direitos Reprodutivos de mulheres e homens face a nova legislação brasileira sobre esterilização voluntária in *Cadernos de Saúde de Pública*. RJ/Rio de Janeiro, 19 (sup. 2) 5441/5453, 2003. Disponível no site [www.sciello.br](http://www.sciello.br), em 4/2/2005.
- BRASIL. Congresso Nacional, Relatório n. 02, Comissão Parlamentar de Inquérito. Brasília: Câmara dos Deputados. 1993.
- BRASIL. Ministério da Saúde, Instituto Nacional de Câncer, Viva Mulher – Programa Nacional de Controle do Câncer do Colo de Útero e de Mama. *Informações Técnico- Gerenciais – Ações Desenvolvidas*, Rio de Janeiro, 2002.
- BRASIL. Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância Sanitária. *Saúde Brasil: 2004 – Uma análise da situação de saúde*, Série G. Estatística e Informação em Saúde, Brasília, DF, 2004.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal*. Brasília, 2004b, mimeo.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Programa Nacional de Aids. *Boletim Epidemiológico Aids e DST*, ano XVII, n. 1, junho/2004, acessado em 2/12/2004 através do site [www.aids.gov.br](http://www.aids.gov.br).
- BRASIL. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas Estratégicas, Área Técnica de Saúde da Mulher. *Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher – Princípios e Diretrizes*. Brasília, março 2004c.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de situação de Saúde. *Saúde Brasil 2008: 20 anos de SUS no Brasil*. Brasília, Ministério da Saúde. 2009a. Série G Estatísticas e Informações em Saúde. Disponível [http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/saude\\_brasil\\_2008\\_web\\_20\\_11.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/saude_brasil_2008_web_20_11.pdf).
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação em Saúde. *Guia de vigilância epidemiológica do óbito materno*. Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Análise de Situação em Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2009b. 84 p.: il. – (Série A. Normas e Manuais Técnicos). Acesso em 24/4/2011 endereço [http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/manual\\_obtido\\_materno.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/manual_obtido_materno.pdf).

- BRASIL. IBGE. *Indicadores Sociodemográficos e de Saúde no Brasil*. 2009c. Acessado em 26/4/2011 [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic\\_sociosaude/2009/com\\_nasc.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic_sociosaude/2009/com_nasc.pdf).
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Boletim Epidemiológico*. Ano VII, n. 01 – Brasília, DF, 2010a.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. *Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: uma política para o SUS* / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Apoio à Gestão Participativa. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2010b. 56 p. (Série B. Textos Básicos de Saúde).
- Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres. Recomendação Geral n.º. 25, de 2000, Dimensão da Discriminação Racial nas Relações entre os Gêneros, Doc. n. A/55/18.
- Comitê de Direitos Sociais, Econômicos e Sociais das Nações Unidas (Cdesc), Recomendação Geral n. 3, de 1990.
- Comitê de Direitos Sociais, Econômicos e Sociais das Nações Unidas (Cdesc), Recomendação Geral n. 14, de 1990.
- CORRÊA, Sonia; ÁVILA, Maria Betânia. Direitos Sexuais e Reprodutivos – Pauta Global e Percursos Brasileiros in BERQUÓ, Elza (org.). *Sexo e Vida – Panorama da Saúde Reprodutiva no Brasil*. Campinas: Ed. Unicamp, 2003.
- CORRÊA, Marilena; LOYOLA, Maria Andrea. Novas Tecnologias Reprodutivas: Novas Estratégias de reprodução? *Physis: Revista Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, 9(1):209-234, 1999.
- CORRÊA, S.O. e PIOLA, Sérgio Francisco. *Balanço 1998-2002 – Aspectos Estratégicos, Programáticos e Financeiros da Saúde da Mulher*. Ministério da Saúde. Brasília, março 2003, mimeo.
- DINIZ, Debora et alii. Aborto: 20 anos de pesquisas no Brasil. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, abr. 2009.
- FAÚNDES, Daniel. Reprodução assistida e HIV/Aids in: MAKSDUD, I. (Org.); TERTO JR., P. (Org.); PARKER, R. (Org.). *Conjugalidade e AIDS: a sorodiscordância e os serviços de saúde*. Rio de Janeiro: Abia, 2002.
- Federação Brasileira das Sociedades de Ginecologia e Obstetrícia (Febrasgo). Comissão Nacional Especializada de Planejamento Familiar. Anticoncepção. Alberto Soares Pereira Filho (coord.). Manual de Orientação. 1997. Disponível no endereço: <http://www.gosites.com.br/sggo/pdf.asp?path=302553jh%7Cggeyny7zmls2rjl4&arq=rcq%7Chp678892vml>.
- FERNANDES, Maíra. Interrupção de Gravidez de Feto Anencefálico: Uma Análise Constitucional. In *Nos Limites da Vida: Aborto, Clonagem Humana e Eutanásia sob a perspectiva dos Direitos Humanos*. Daniel Sarmento e Flávia Piovesan (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora. 2007.
- FERNANDES, Magda Fernanda Medeiros. Mulher, família e reprodução: um estudo de caso sobre o planejamento familiar em periferia do Recife, Pernambuco, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 19 supl. 253-261, 2003, disponível no site [www.scielo.br](http://www.scielo.br) acessado em 4/2/2005.
- PITANGUY, Jacqueline. Violência de Gênero e Saúde – Interseções in BERQUÓ, E. (org.). *Sexo e Vida – Panorama da Saúde Reprodutiva no Brasil*. Campinas: Ed. Unicamp, 2003.
- REDE SAÚDE. *Dossiê Aborto Inseguro – Panorama do aborto no Brasil, 2004*, disponível no site [www.redesaude.org.br/dossies/html/body\\_ab-panbrasil.html](http://www.redesaude.org.br/dossies/html/body_ab-panbrasil.html), consultado em 20/2/2005.



- ROCHA, Maria Isabel Baltar (org.). *Saúde reprodutiva na América Latina e no Caribe: temas e problemas*. Campinas: Prolap, Abep, Nepo/Unicamp; São Paulo: Editora 34, 1998.
- ROCHA, Maria Isabel Baltar; ANDALAFI Neto, Jorge. A Questão do Aborto – Aspectos Clínicos, Legislativos e Políticos, BERQUÓ, E. (org.). *Sexo e Vida – Panorama da Saúde Reprodutiva no Brasil*. Campinas: Ed. Unicamp, 2003.
- ROCHA, Maria Isabel Baltar. Breve panorama sobre a questão do aborto no legislativo brasileiro. In *Aborto no Brasil e países do Cone Sul – Panorama da situação dos estudos acadêmicos*. Maria Isabel Baltar e Regina Maria Barbosa (org). Campinas: Núcleo de Estudos da População (Nepo), Unicamp, 2009. Disponível: <http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/aborto/aborto.pdf>.
- SANSEVIERO, Rafael. *Condena, Tolerância y Negacion El Aborto En Uruguay*. La Paz: Centro Internacional de Investigación e Información para La Paz, Universidad para La Paz, 2003.
- SERRUYA, Suzanne Jacob; CECATTI, José Guilherme; LAGO, Tania Giacomo. O Programa de Humanização no Pré-Natal e Nascimento do Ministério da Saúde no Brasil: resultados iniciais. *Cadernos de Saúde Pública*. [on-line]. set./out. 2004, v. 20, n. 5 [citado 4 fevereiro 2005], pp.1281-1289. Disponível: [www.scielo.br](http://www.scielo.br).
- SOARES, Gilberta S.; GALLI, Maria Beatriz; VIANA, Ana Paula. *Advocacy para o acesso ao aborto legal e seguro: semelhanças no impacto da ilegalidade na saúde das mulheres e nos serviços de saúde em Pernambuco, Bahia, Paraíba, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro*. Recife: Grupo Curumim, 2010.
- SOTELO, Roxana Vasquez; BIDEGARAY, Inés Romero. Análise de tendências sobre os direitos sexuais e os direitos reprodutivos in *III Seminário Regional – Direitos Sexuais, Direitos Reprodutivos e Direitos Humanos*. São Paulo: Cladem, Brasil, agosto de 2003.
- SZWARCWALD, Célia Landmann; BARBOSA, Júnior Aristides; PASCUM, Ana Roberta; SOUZA, Paulo Roberto. Pesquisa de Conhecimento, Atitudes e Práticas na População Brasileira de 15 a 54 anos, 2004 in *Boletim Epidemiológico Aids e DST*. Ministério da Saúde. Ano XVII, n. 1, junho/2004, acessado em 2/12/2004 através do site [www.aids.gov.br](http://www.aids.gov.br).
- UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas. *Direitos da população jovem : um marco para o desenvolvimento*. 2ª ed. Brasília: 2010.
- VENTURA, Miriam; BARSTED, Leila Linhares; PIOVESAN, Flávia; IKAWA, Daniela. *Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos na Perspectiva dos Direitos Humanos – Síntese para Gestores, Legisladores e Operadores do Direito*. Rio de Janeiro: Advocaci. Outubro, 2003.
- VENTURA, Miriam; CORRÊA, Sônia. Adolescência, sexualidade e reprodução: construções culturais, controvérsias normativas, alternativas interpretativas. *Cadernos de Saúde Pública* v. 22 n. 7. Rio de Janeiro, julho 2006. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2006000700014>.
- VENTURA, Miriam. *Direitos Reprodutivos no Brasil*. 3ª edição revisada e ampliada. Brasília. DF: Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA. 2009.
- VENTURA, Miriam. *A Transexualidade no Tribunal: Saúde e Cidadania*. Rio de Janeiro: Ed. Uerj. 2010. 164 p.



---

# O CONCEITO DE GÊNERO: TEORIAS, LEGITIMAÇÃO E USOS

Sonia Corrêa

339

O século XX caracterizou-se por transformações econômicas, sociais, culturais, tecnológicas e políticas extensas e profundas, cujos efeitos são inequívocos no que diz respeito às ordens de gênero e sexualidade. Esse ciclo longo foi marcado por transições urbana e demográfica, significando, em grande número de países e especialmente no Brasil, um trânsito de sociedades antes predominantemente rurais e agrárias, com altas taxas de mortalidade e natalidade, para novos contextos. Estas transformações tiveram consequências que não são fáceis de serem avaliadas frente a uma reconfiguração social em constante movimento.

No que diz respeito mais especificamente aos padrões de gênero e sexualidade, é preciso sublinhar a crescente individualização das sociedades e a ampliação da autonomia pessoal, especialmente das mulheres, transformações nos padrões de conjugalidade e família, e autonomização da sexualidade (ou separação entre sexualidade e reprodução) com impactos importantes sobre a fecundidade e desdobramentos no que se refere à contestação não apenas de padrões “tradicionais” de relações entre gêneros e de famílias, mas também da heteronormatividade. Essas mudanças evidentes no contexto brasileiro, têm sido interpretadas por vários autores, entre eles o sociólogo sueco Goran Therborn (2006), como sinais contraditórios, mas persistentes, de declínio das estruturas patriarcais de ordenamento das relações privadas e mesmo da lógica que preside a dinâmica da esfera pública:

A história do patriarcado no século XX é basicamente a de um declínio gradual, começando em diferentes pontos no tempo pelo mundo. [...] os anos que se seguiram a “1968”, em particular os anos por volta de 1975 (Ano Internacional da Mulher), provocaram uma onda mundial contra os poderes e privilégios especiais de pais e maridos, com as primeiras rupturas vindas da Europa Ocidental e da América do Norte, mas sem deixar nenhuma parte do planeta intocada. (THERBORN, 2006 p.430)

Sonia Corrêa – arquiteta com especialização em antropologia e membro do conselho diretor da Comissão de Cidadania e Reprodução, pesquisadora associada da ABIA e co-coordenadora do Observatório de Sexualidade e Política.

Sem dúvida, os fatores que têm insuflado essas transformações de longo curso são múltiplos e complexos. Contudo, a dimensão política e cultural é crucial e não pode ser inteiramente compreendida sem que se reconheçam os esforços mobilizados pelas próprias mulheres (women agency) para alterar as lógicas de dominação masculina e desigualdade que, durante séculos, caracterizaram as relações entre os gêneros, quer na esfera privada, quer no âmbito público.

Várias sociedades contemporâneas no seu conjunto, ou segmentos de sociedades, podem, eventualmente, ser hoje descritas como pós-patriarcais. Ainda assim, mecanismos legais e culturais de subordinação das mulheres, que poderiam facilmente ilustrar os clássicos escritos feministas sobre patriarcado, continuam vigentes em muitos contextos, sejam nacionais ou locais. Hoje, as trajetórias das mulheres são muito similares às dos homens em termos de acesso à educação e opções profissionais e conjugais. Porém, se no início do século XXI as mulheres estão definitivamente nos espaços públicos do mundo do trabalho e da política, em nenhum país – nem mesmo no mundo nórdico – os homens compartilharam, na mesma proporção, os espaços privados e as responsabilidades da reprodução social, ou seja, da esfera que as economistas feministas definem como a “economia do cuidado”.

Num outro plano também é produtivo examinar, ainda que de maneira breve, as ferramentas conceituais que têm impulsionado e analisado essas transformações, ou seja a invenção, trajetórias e usos do conceito de gênero. Pois “gênero” (ou se quisermos sistema sexo/gênero) não é uma medida de diferenciação apenas, de fato trata-se de uma ferramenta para pensar criticamente as concepções de masculino e feminino, assim como as relações entre esses dois termos que dão significado e materialidade a permanências e transformações das lógicas socioculturais. Mas também importa lembrar que, se desde os anos 1970 o conceito tem sido usado em estudos, nos anos 1990 ele se transporta para o âmbito das políticas públicas. No plano internacional, um momento marcante dessa inflexão foi a Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (CIPD), cujo programa de ação constitui o primeiro texto resultante de uma negociação intergovernamental das Nações Unidas a adotar o termo gênero.

O conceito já era conhecido e circulava em textos do sistema ONU, especialmente documentos de pesquisa. Contudo, no processo preparatório da CIPD (1993-1994), ele seria definitivamente legitimado enquanto linguagem de política pública global, que foi negociada pelos Estados e em seguida absorvida pelos vocabulários nacionais de política pública. Até então, em textos do mesmo teor – especialmente no caso das análises sobre população e desenvolvimento –, quando apontadas, as desigualdades entre homens e mulheres eram referidas a partir das categorias de status ou de papéis sociais.

Duas décadas de teorização sobre gênero precederam esse momento de legitimação. Segundo Joan Scott (1988), o recurso à categoria gramatical “gênero” como ferramenta conceitual para examinar as desigualdades entre homens e mulheres coincidiu com a turbulência epistemológica dos anos 1970, ou seja, as tradições teóricas disponíveis não davam conta das interrogações teóricas feministas. Ao estabelecer a categoria analítica

“gênero”, as feministas se distanciaram das correntes estruturais e historicistas que até então informavam seus esforços. Deu-se, assim, o chamado “giro” lingüístico: foco nos discursos como fontes de normatização e hierarquia e preocupação com a variabilidade cultural dos significados de gênero das normas e práticas sociais.

A contribuição da antropologia social foi crucial para essa inflexão. As teóricas feministas dos anos 1970, muitas delas eram/são antropólogas, fizeram um retorno crítico aos clássicos da disciplina como Levy-Strauss, Margareth Mead, Bronislaw Malinowsky e Evans Pritchard. A produção teórica do período, portanto, não apenas estabeleceu novos parâmetros para examinar as lógicas de sexo/gênero, como também elaborou críticas importantes quanto ao uso impensado de categorias ocidentais de análise quando se trata de pensar a articulação entre gênero e população ou gênero e demografia.

Desses investimentos resultou uma moldura teórica que concebe o masculino, o feminino e a sexualidade como construções socioculturais e contesta concepções essencialistas – provenham elas das doutrinas religiosas ou dos discursos científicos – que definem os homens, as mulheres e o sexo como “naturalmente determinados”. Joan Scott, ao afirmar que gênero é a organização social da diferença sexual, retoma, aprofunda e aprimora a crítica inaugurada por Simone de Beauvoir, em *O segundo sexo*, através da contestação da “anatomia como destino”.

Desde um primeiro momento, as teóricas e ativistas feministas diferiram quanto aos recortes e ênfases nas aplicações do conceito de gênero. Algumas das teóricas e pesquisadoras dos anos 1970 – como Gayle Rubin, Shelley Ortner e Carol Vance – sempre enfatizaram a dimensão da sexualidade em seus esforços de elaboração. Rubin, inclusive, num segundo texto de 1984, critica a fórmula sistema sexo/gênero, que ela mesma havia “inventado” em 1975, e propõe que gênero e sexualidade sejam concebidos como esferas da vida social que, ao mesmo tempo, se interseccionam e se distinguem. Mas essa ênfase ou inquietação não está presente no conjunto da produção sobre gênero que se multiplicou a partir dos anos 1980. Esse não é um aspecto trivial, seja do ponto de vista do debate teórico ou no que diz respeito aos termos e consequência da legitimação político institucional do conceito de gênero na CIPD e nas Conferências subsequentes, inclusive a IV Conferência Internacional da Mulher (Beijing, 1995).

Não é possível resgatar aqui os muitos meandros dos debates teóricos contemporâneos sobre gênero e sexualidade. Mas é importante referir que, no início dos anos 1990 – coincidindo, portanto, com os primeiros momentos do ciclo de Conferências sociais da ONU –, já estavam disponíveis reflexões que interrogavam a dessexualização e impregnação binária das concepções e usos correntes do conceito de gênero. A autora mais conhecida dessa corrente é, possivelmente, Judith Butler, porém várias outras teóricas podem ser incluídas nesse grupo como a bióloga feminista Anne Fausto-Sterling, que articula essas proposições teóricas com novos achados da embriologia e da biologia molecular para afirmar que o “sexo” – ou seja, o corpo material – é inseparável dos seus significados culturais. Recorrendo a uma imagem utilizada anteriormente por Elizabeth Grosz, ela ilustra essa idéia complexa a partir da fita de Moebius, imagem elaborada por Escher, cujo dentro

e fora são parte de um continuum. Em linhas gerais, essas várias autoras questionam os traços essencialistas que permanecem ativos nas concepções feministas que concebem o sexo como uma realidade biológica (base material), sobre a qual o “gênero” (construção cultural) se adiciona tal como uma cobertura de bolo, ou, se quisermos, uma dimensão superestrutural.

Ao mesmo tempo em que esse movimento teórico se desenrolava no mundo acadêmico, no plano político – em particular no contexto das instituições do chamado complexo de governança global –, a perspectiva feminista ganhava visibilidade e legitimidade, inicialmente nos termos do chamado debate “mulher e desenvolvimento”, que foi posteriormente renomeado “gênero e desenvolvimento”. Nesse processo de institucionalização (mainstreaming), a moldura teórica que prevaleceu foi, sem dúvida, a concepção dual homem/mulher e cultura/biologia. Isso se deu tanto porque essa era a visão hegemônica no ativismo feminista global, quanto porque tinha maiores possibilidades de ser incorporada pelas instituições que se buscava influenciar (que, inclusive, a consideravam demasiadamente radical).

É preciso dizer, inclusive que, tão logo foi legitimada, essa fórmula mais “bem comportada” de gênero, tornou-se objeto de reações conservadoras virulentas. Essas reações, por sua vez, surpreendentemente, transpuseram para os debates da ONU as perspectivas mais radicais acerca de gênero e sexualidade que estavam sendo pensadas no âmbito acadêmico. Em março de 1995, durante o Comitê Preparatório para a Conferência de Pequim, grupos vinculados à direita religiosa norte-americana circularam panfletos usando e distorcendo os argumentos desenvolvidos por Fausto-Sterling num artigo publicado em 1993, no qual ela identificava cinco possibilidades de diferenciação sexual (gêneros) no espectro biológico que vai da mulher ao homem. Panfletos assinados pela Coalizão da Mulher e da Família usavam a imagem dos gêneros para sustentar a seguinte argumentação:

Infelizmente existe um ‘feminismo do gênero’, frequentemente homossexual que promove com energia a idéia que o gênero é alguma coisa fluida, mutável, dissociada da condição natural de ser homem ou mulher. De acordo com essa ideologia feminista homossexual existem pelo menos cinco gêneros. (apud GIRARD, 2007).

Esse e outros grupos conservadores, utilizaram essa argumentação para pressionar delegados oficiais no sentido que impedissem que o termo fosse incluído no documento em negociação. Daí resultou que o termo gênero ficou, de fato, entre colchetes e várias delegações solicitaram ao secretariado da Conferência uma definição do mesmo. Esse impasse só seria resolvido um pouco antes da Conferência de Beijing, quando um grupo técnico concluiu que o conceito deveria ser mantido e interpretado tal como já vinha sendo utilizado pelo sistema ONU, interpretação que seria sintetizada pelo grupo HERA, após a Conferência de Pequim, nos seguintes termos:

Gênero se refere ao conjunto de relações, atributos, papéis, crenças e atitudes que definem o que significa ser mulher ou homem na vida social. Na maioria das sociedades as relações de gênero são desiguais e desequilibradas no que se refere ao poder atribuído a mulheres e homens. As relações de gênero, quando desiguais, tendem a aprofundar outras desigualdades sociais e a discriminação de classe, raça, casta, idade, orientação sexual, etnia, deficiência, língua ou religião, dentre outras. Os desequilíbrios de gênero se refletem nas leis, políticas e práticas sociais, assim como nas identidades, atitudes e comportamentos das pessoas. Os atributos e papéis relacionados ao gênero não são determinados pelo sexo biológico. Eles são construídos historicamente e socialmente e podem ser transformados. (HERA, 1998)

343

Essa definição, inclui conteúdo específico em relação à sexualidade não heteronormativa, mesmo quando, no conjunto, o conteúdo seja marcadamente binário (homem-mulher, biologia-cultura). Entretanto, nos textos institucionais da ONU e das políticas nacionais, ou mesmo na literatura feminista, quase nunca o uso de gênero comporta as sexualidades. No caso da ONU, existe a hipótese de que esse silêncio expressa cautela institucional, pois o sistema teme reações desfavoráveis por parte de países membros que sempre reagem negativamente quando questões de sexualidade são trazidas para o debate. Contudo, essa cautela é, em grande medida, inútil, pois, como vimos, desde março de 1995, nessas arenas globais, o termo gênero sempre evoca sexualidades e suscita controvérsias. Isso aconteceu nos processos de revisão de cinco e dez anos da IV Conferência Internacional da Mulher e persiste como tensão permanente nos debates do Comitê para Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (Cedaw) da Comissão do Status da Mulher e no próprio Conselho de Direitos Humanos.

Além disso, nas realidades culturais, sociais e políticas dos contextos nos quais devem ser implementadas as recomendações das conferências da década de 1990, as demandas por serviços e direitos que se fazem hoje visíveis mostram que é inadequado e insustentável continuar pensando as agendas de gênero, política pública e direitos humanos a partir da perspectiva dualista (homem/mulher, cultura/natureza). Para tomar o Brasil como exemplo, uma pauta consistente de políticas públicas em população e desenvolvimento não pode desconsiderar as muitas demandas do movimento LGBT em relação a educação, trabalho e saúde sexual e reprodutiva, por exemplo.

Finalmente, mas não menos importante, no campo demográfico, assim como em outros domínios, adotar perspectivas que concebem gênero e sexualidade como categorias contingentes pode ser muito desestabilizador. Não foi exatamente uma tarefa simples legitimar, no campo de população e desenvolvimento, gênero como moldura conceitual adequada para analisar as desigualdades entre homens e mulheres, ou mesmo o reconhecimento de que essas desigualdades são cruzadas e potencializadas por outras desigualdades sociais e econômicas – de classe, raciais, étnicas, de geração ou capacidades. O passo seguinte é, portanto, reconhecer que as desigualdades sociais, inclusive de gênero, são também

atravessadas pelos efeitos de discriminação, exclusão e estigma das hierarquias da sexualidade que decorrem da heteronormatividade como ideal prescritivo.

Se dúvidas persistem quanto ao sentido de tal investimento, vale a pena retomar Butler quando ela afirma que teorizar sobre gênero e sexualidade, como categorias instáveis e contingentes, não é uma mera elocubração acadêmica, mas sim um esforço intelectual motivado por questões éticas, por exemplo: como definimos os termos do que significa ser humano? Quem conta como “humanidade” e deve ser respeitado como pessoa e ter direitos humanos garantidos?

344

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BUTLER, Judith. *Gender trouble: feminism and the subversion of Identity*. New York/London: Routledge, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Bodies that matter: on the discursive limits of 'sex'*. New York/London: Routledge, 1993.
- GIRARD, François. *Negociando derechos sexuales y orientación sexual en la ONU*. 2007 <http://www.sxpolitics.org/frontlines/espanol/book/index.php>.
- FAUSTO-STERLING, Anne. *Sexing the body: gender politics and the construction of sexuality*. New York: Basic Books, 2000.
- HERA. *Direitos sexuais e reprodutivos e saúde das mulheres: ideias para ação*. Nova York, 1998.
- RUBIN, Gayle. The traffic in women. Notes on the political economy of sex. In: REITER, R. (Ed.). *Toward an anthropology of women*. New York: Monthly Review Press, 1975.
- \_\_\_\_\_. Thinking sex: notes for a radical theory of the politics of sexuality. In: VENCE, C. (Ed.). *Pleasure and danger: exploring female sexuality*. Boston: Routledge & Kegan Paul, 1984.
- SCOTT, Joan Wallach. *Gender and the politics of history*. New York: Columbia University Press, 1988.
- THERBORN, Göran. *Sexo e poder: a família no mundo 1900-2000*. São Paulo: Contexto, 2006.



# O PROGRESSO DAS MULHERES NO ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA



Foto: Nair Benedito - N Imagens



Os esforços dos movimentos feministas em todo o mundo e os diversos tratados internacionais deram visibilidade ao problema da violência contra as mulheres definindo-a como uma violação de direitos humanos. Considerada como a discriminação que afeta mais seriamente a qualidade de vida das mulheres, essa violência gera insegurança e medo, além de sofrimentos físicos, mentais, sexuais, coerções e outras formas de privação do direito à liberdade. No entanto, persiste e se manifesta sob as mais diversas formas. No Brasil, no período 2003-2010, houve avanços significativos no enfrentamento da violência contra as mulheres. Esses avanços se traduziram em mudanças na legislação, produção crescente de estudos e de dados estatísticos sobre a incidência de atos violentos contra as mulheres, criação de serviços públicos especializados de atendimento, além de adoção de planos nacionais para combater esse grave problema. Mas, a tarefa de enfrentar esse desafio ainda é imensa e requer, necessariamente, esforços para consolidar e implementar uma ampla política de segurança para as mulheres, definida no Pacto de Enfrentamento da Violência contra a Mulher, de 2007, na Lei Maria da Penha, de 2006, e em diversos outros documentos governamentais. Nessa luta, é fundamental colocar em prática não apenas as ações repressivas contra os agressores, mas, principalmente, medidas capazes de contribuir para o empoderamento feminino, assegurando a todas as mulheres o acesso a seus direitos nas mais variadas dimensões da vida social.

## **A INCIDÊNCIA DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES E SUAS FORMAS DE MANIFESTAÇÃO**

A violência contra as mulheres tem sido um dos mecanismos sociais principais para impedi-las a ter acesso a posições de igualdade em todas as esferas da vida social, incluindo a vida privada. Essa violência é uma manifestação de poder e expressa uma dominação masculina de amplo espectro, histórica e culturalmente construída, para além de sua manifestação nos corpos das mulheres. É uma violência difusa e, muitas vezes, tolerada e não visibilizada, especialmente quando ocorre na família, no ambiente de trabalho ou mesmo nas instituições públicas, o que dificulta para a vítima o acesso aos mecanismos de proteção do Estado e da sociedade. Em contextos sociais nos quais a violência é usada como um padrão de resolução de conflitos, sua incidência se exacerba em relação às mulheres como mais um componente de dominação.

Em importante trabalho, publicado em 2004, o Social Watch Report destacou que a violência é uma questão de segurança muito diferente para mulheres e homens. O medo da violência, incluindo o assédio, é um constrangimento permanente sobre a mobilidade de milhões de mulheres e limita seu acesso a recursos e atividades básicos.<sup>1</sup> O Relatório chama atenção que a violência é um dos principais mecanismos sociais para forçar as mulheres a posições subordinadas e que, em muitos casos, ocorre na família ou na casa, onde muitas vezes é tolerada e silenciada. Por isso, a negligência, o abuso físico e sexual, o estupro de meninas, crianças e mulheres por membros da família ou pessoas próximas são sempre difíceis de serem detectados e denunciados. O Social Watch Report considera a violência contra as mulheres, incluindo a sonegação de seus direitos reprodutivos, como questão crucial para a sua integridade física, para sua segurança íntima e para a garantia dos direitos humanos fundamentais.

No Brasil, o enfrentamento da violência contra as mulheres ocupa lugar de destaque na agenda feminista que tem demandado ao Estado a criação e a implementação de políticas públicas que atuem com eficácia sobre essa grave questão.

Essa violência apresenta formas distintas de manifestações e, na maioria das vezes, é agravada por determinadas características das mulheres.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Social Watch Report (2004), p.31.

<sup>2</sup> Nesse sentido, o Comitê da Convenção contra o Racismo, da ONU, registra que a discriminação racial nem sempre afeta homens e mulheres igualmente ou da mesma maneira. Existem circunstâncias nas quais a discriminação racial apenas ou primariamente afeta as mulheres, ou afeta as mulheres de uma maneira diferente, ou em um grau diferente daquela dos homens.

Nesse sentido, torna-se necessário compreender que as mulheres não são um conjunto abstrato e indiferenciado de indivíduos do mesmo sexo, mas que se diferenciam internamente e apresentam necessidades e vulnerabilidades distintas. Com essa compreensão Rowbotham (1998), destaca que o conceito de gênero não deve “congelar nosso olhar tornando difícil enxergar aqueles aspectos da subordinação das mulheres afetados por outros fatores sociais”.<sup>3</sup> Segundo essa autora “... é importante perceber o gênero não como um conceito fixo, mas como sendo constantemente redefinido e moldado pelos indivíduos em situações históricas particulares nos quais eles se encontram”.

Dados do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – ISP/RJ, e que, certamente, refletem a situação de outros estados brasileiros, revelam que, em 2009, do conjunto da população feminina agredida, as mulheres afrodescendentes<sup>4</sup> são a maioria das vítimas de homicídio (55,2%), tentativa de homicídio (51%), lesão corporal (52,1%), além de estupro e atentado violento ao pudor (54%).

O assédio e a violência sexual contra trabalhadoras domésticas, continuando com expressiva representatividade de mulheres afrodescendentes, não é um fenômeno novo no Brasil. Tradicionalmente, essa violência contou com a complacência das famílias que empregavam meninas, oriundas muitas vezes do interior do país, que perdiam contato com seus familiares e passavam a ser abusadas sexualmente pelos “rapazes” da residência empregadora. Carneiro (2005) destaca a persistência da discriminação contra as mulheres negras e que como o assédio sexual no Brasil tem sido uma forma de poder contra essas mulheres no espaço do trabalho doméstico, articulando pobreza, gênero e cor. A violência contra as mulheres negras expressa a perversa articulação das discriminações étnico-raciais com as discriminações de gênero.<sup>5</sup>

Relatório do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) destaca que, sem acesso às políticas do governo, os povos indígenas brasileiros ainda são vítimas da discriminação étnico-racial e da violência, incluindo a violência sexual.<sup>6</sup> Rosana Heringer e Joselina Silva<sup>7</sup> chamam atenção que as mulheres indígenas, além de terem sido atingidas pelo processo

<sup>3</sup> Sheila Rowbotham (1998) in SORJ, Bila e GOLDEMBERG Miriam (1998) – entrevista com Sheila Rowbotham, Revista Estudos Feministas. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, vol. 6, n. 2, p/pp. 358-369.

<sup>4</sup> Ver ISP (2011). No Dossiê Mulher as mulheres afrodescendentes são classificadas como de cor parda e preta.

<sup>5</sup> Ver a esse respeito Mapa das Desigualdades Raciais – 2009 – casadeculturadamulhenegra.org.br.

<sup>6</sup> Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil – 2010, in [www.cimi.org.br](http://www.cimi.org.br).

<sup>7</sup> Ver o texto de Rosana Heringer e Joselina Silva Diversidade e Relações Raciais e de Gênero no Brasil nesta publicação.

de exclusão social e de desterritorialização, têm sido vítimas do tráfico de pessoas, da violência doméstica e da prostituição infantil.

A violência de gênero também se agudiza em relação às mulheres rurais e das florestas que ainda estão, em grande medida, em face do peso da cultura sexista, subordinadas à autoridade do marido,<sup>8</sup> além de não terem acesso aos serviços existentes nas grandes cidades.<sup>9</sup> Rosângela Citrão<sup>10</sup> assinala que além das desigualdades de gênero, as deficiências de infraestrutura na zona rural sobrecarregam especialmente as mulheres. As mulheres rurais, tal como os homens, também têm sido alvos das agressões e assassinatos promovidos por fazendeiros e grileiros, especialmente na região norte do Brasil, no contexto de expropriação de terras, na chamada Amazônia Legal.

Em relação ao contexto urbano, a advogada Radhika Coomaraswamy, que, em 1994, foi nomeada Relatora Especial sobre a Violência Contra a Mulher pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, chamava a atenção para a situação das mulheres migrantes rurais que se empregam como trabalhadoras domésticas nas cidades. Segundo ela, essas mulheres também estavam submetidas a diversas formas de sexismo, racismo e discriminação social, agravadas pela situação de isolamento em que viviam.

Aparecida Moraes<sup>11</sup> assinala como a violência de gênero apresenta indicadores ainda mais dramáticos quando se constata a sua incidência sobre as meninas e adolescentes, vitimadas pela violência sexual. Além disso, ações de aliciadores de prostituição infantil demonstram o quanto essa violência, além explicitar mecanismo de poder contra as meninas também produz riqueza para os grupos que atuam no tráfico de pessoas e na promoção da prostituição infantil.

Mesmo não havendo no Brasil contemporâneo conflitos armados, a violência contra as mulheres também têm sido promovida por agentes públicos, especialmente nas prisões femininas. A violência promovida por

<sup>8</sup> Ver a esse respeito a pesquisa de Rosani Schiavini, do Movimento de Mulheres Camponesas de Santa Catarina, no site do Instituto Patrícia Galvão [www.patriciagalvao.org.br](http://www.patriciagalvao.org.br). Ver nesse mesmo site o depoimento de Ane Cruz, da SPM, que informa que apenas 4% das ligações recebidas pela Central 180 são de mulheres do campo.

<sup>9</sup> Em novembro de 2010, foi realizado, em Brasília, o Seminário Violência contra as Mulheres no Meio Rural – Diagnóstico, Desafios e Propostas. Esse evento contou, com a presença de 20 mulheres, lideranças do movimento de trabalhadoras rurais, lideranças do movimento sindical rural, lideranças quilombolas, ativistas feministas e pesquisadoras com o objetivo de dar visibilidade a ocorrência dessa violência e apresentar recomendações estratégicas para o enfrentamento da violência contra as mulheres no meio rural. Ver a respeito [www.patriciagalvao.org.br](http://www.patriciagalvao.org.br). A Marcha das Margaridas, tradicional manifestação pública anual das mulheres rurais e da floresta, tem dado destaque a essa violência e demandado por acesso à justiça.

<sup>10</sup> Ver o texto de Rosângela Citrão *O Progresso das Mulheres Rurais no Brasil* nesta publicação.

<sup>11</sup> Ver o texto de Aparecida Moraes *Violências contra Meninas e Adolescentes* nesta publicação.

grupos criminosos que atuam nos grandes centros urbanos, e também pelas forças policiais, que com esses grupos entram em confronto, além de atingir as mulheres diretamente, promovem graves impactos sobre suas vidas. Além disso, conforme chama atenção Miriam Ventura (2011),<sup>12</sup> ainda são altos os índices de morbi-mortalidade materna, em grande medida decorrentes da falta de atendimento ou de atendimento pouco cuidadoso, o que indica uma grave violência institucional.

A essas formas específicas de violência somam-se as discriminações em relação ao acesso ao trabalho, à renda, aos recursos produtivos, às instâncias de poder, aos direitos sexuais e reprodutivos conforme indicados pelos diversos textos desta 2ª Edição de O Progresso das Mulheres no Brasil.

Diante desse quadro, buscamos, no período 2003-2010, identificar as respostas do Estado para o enfrentamento da violência contra as mulheres, destacando os avanços e as dificuldades.

351

## ASPECTOS CONCEITUAIS

Adotamos, neste artigo, a ampla conceituação de violência contra a mulher expressa em dois importantes documentos internacionais: a Resolução 48/104 da ONU, que aprovou, em 1993, a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, e a Convenção Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres, Convenção de Belém do Pará, aprovada, em 1994, pela Assembléia Geral da OEA.

Ambos os documentos definem a violência contra a mulher como

... qualquer ação ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado.

Tais formas de violência podem ocorrer na família, no trabalho, na sociedade ou nas instituições do Estado. A Assembléia Geral da OEA, que aprovou a Convenção de Belém do Pará, declarou que a violência de gênero contra a mulher é uma ofensa à dignidade humana; chamou atenção para o fato de essa violência alcançar todos os setores da sociedade, independentemente de sua classe, raça ou grupo étnico, níveis de salário, cultura, nível educacional, idade ou religião, e afetar negativamente as bases da

<sup>12</sup> Ver o texto de Miriam Ventura Saúde e o Exercício da Sexualidade e dos Direitos Reprodutivos nesta publicação.

própria sociedade. Sem subestimar o fenômeno específico da violência física, sexual, psicológica, patrimonial e moral, a conceituação de violência contra a mulher deve ser articulada àquela de discriminação contra a mulher, incluída, em 1979, na Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher,<sup>13</sup> e reforçada pela Resolução nº 19 da ONU, como

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 no campo político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo (...) a discriminação contra a mulher viola os princípios da igualdade de direitos e do respeito da 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 a seu país e à humanidade.<sup>14</sup>

A Constituição Federal de 1988, o Ciclo de Conferências da ONU e a atuação da OEA, na década de 1990, reiteraram o princípio do respeito à dignidade humana. Os compromissos assumidos internacionalmente nas Convenções, Declarações e Planos de Ação requerem dos Estados-Partes desses organismos internacionais a definição e a implementação de políticas públicas para a superação das distintas formas de violência contra as mulheres e contra as meninas, voltadas para concretizar a igualdade formal e o direito a uma vida sem violência.

## **A ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS DE MULHERES NA LUTA CONTRA A VIOLÊNCIA**

É importante assinalar que o progresso no enfrentamento da violência de gênero, no período 2003-2010, deve ser compreendido a partir da atuação contínua do movimento feminista no Brasil. Esse movimento, ampliado no que se denominou movimento de mulheres, cedo compreendeu a

<sup>13</sup> Nações Unidas. [www.un.org/womenwatch/daw/Cedaw](http://www.un.org/womenwatch/daw/Cedaw).

<sup>14</sup> Nações Unidas. Comitê para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General 19, Violencia contra las Mujeres (1992). [www.un.org/womenwatch/daw/Cedaw](http://www.un.org/womenwatch/daw/Cedaw).

articulação entre violência e discriminação contra as mulheres. Incluiu, assim, em sua agenda política a luta pela conquista da plena igualdade entre homens e mulheres, nos espaços públicos e privados; apontou a necessidade de leis e políticas públicas que concretizassem a cidadania das mulheres, com o reconhecimento e o acesso aos direitos até então negados, dentre eles o direito a uma vida sem violência.

Conforme já destacados na 1ª edição da publicação *O Progresso das Mulheres no Brasil*,<sup>15</sup> ocorreram avanços legislativos importantes voltados para o enfrentamento da violência contra a mulher, no período 1992-2002. Esses avanços legislativos, impulsionados pelos movimentos de mulheres, foram possíveis por força da Constituição Federal de 1988, que reconheceu a plena cidadania das mulheres, e dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos das mulheres elaborados nos espaços da ONU e da OEA.<sup>16</sup> Essa produção legislativa teve continuidade na década de 2000, impulsionada pelas ONGs feministas e demais movimentos de mulheres. Assim, por exemplo, em 2001, o assédio sexual, prática comum nas relações de trabalho foi tipificado como crime.<sup>17</sup> Da mesma forma, a criação de serviços de atenção a mulheres em situação de violência de forma a possibilitar seu acesso à justiça também só foi possível por meio dessa atuação das feministas junto ao Estado. Um dos mecanismos de pressão utilizados pelos movimentos de mulheres tem sido a elaboração de Informes Sombra, ou Informes Alternativos ao Informes governamentais, enviados ao Comitê da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, propiciando a esse Comitê uma ampla visão sobre o cumprimento dessa Convenção.

353

### **AS RECOMENDAÇÕES DO COMITÊ PARA A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER (CEDAW)**

Em 2002, o Estado brasileiro apresentou, pela primeira vez, um Relatório Nacional para o Comitê Cedaw, promovendo para tanto um amplo levantamento, realizado por meio de cooperação entre o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Justiça, a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e grupos

<sup>15</sup> Cf. Barsted, BARSTED (2006).

<sup>16</sup> Cf. Barsted /BARSTED (2006 A).

<sup>17</sup> Ver Lei n. 10.224, maio de 2001.

feministas.<sup>18</sup> Esse esforço<sup>19</sup> deu visibilidade às ações empreendidas pelo Brasil no cumprimento da Cedaw, bem como, de forma transparente, reconheceu a permanência das diversas formas de discriminações contra as mulheres, incluindo a violência de gênero.

Na análise desse Informe Nacional, em 2003, o Cedaw reconheceu os esforços do Estado Brasileiro para o cumprimento da Convenção, mas destacou um conjunto de preocupações e recomendações para serem cumpridas pelo Brasil. Do conjunto desse documento, selecionamos algumas dessas preocupações e recomendações, sem esgotar as questões levantadas na análise do Cedaw. Esse Comitê demonstrou preocupação com a grande distância entre as garantias constitucionais em matéria de igualdade e a situação social, econômica, cultural e política em que se encontravam de fato as mulheres no Brasil, especialmente considerando-se a situação das mulheres afro-descendentes e indígenas.

O Cedaw demonstrou preocupação, também, com o descompasso entre os tratados internacionais ratificados pelo Brasil e a atuação da magistratura brasileira que, não necessariamente os incorpora. Em face dessa preocupação, o Cedaw apresentou um conjunto de recomendações, dentre as quais a promoção de atividades voltadas para a conscientização das autoridades judiciais e de outras autoridades encarregadas de fazer cumprir as leis, com vistas a mudar a opinião em relação à situação dos tratados internacionais na hierarquia das leis do Brasil.

Especificamente no campo da violência contra as mulheres, o Cedaw chamou atenção para a permanência no Código Penal de dispositivos e expressões discriminatórios contra a mulher, especialmente os artigos 215, 216 e 219<sup>20</sup> que incluíam a exigência de ser a vítima uma “mulher honesta”. O Comitê também demonstrou preocupação com o artigo 107, que previa uma diminuição da pena se o autor de delito sexual contraísse matrimônio com a vítima ou se esta contraísse matrimônio com um terceiro. O Cedaw recomendou ao Estado brasileiro priorizar a reforma das disposições discriminatórias do Código Penal para que este se coadunasse com a Convenção,

<sup>18</sup> O Informe Nacional, entregue em 2002, foi apresentado oralmente ao Cedaw em julho de 2003, no 28º Período de Sessões desse Comitê.

<sup>19</sup> Ver a respeito, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (2002) – Relatório Nacional Brasileiro – Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher – Protocolo Facultativo.

<sup>20</sup> Esses artigos, revogados em 2005, tratavam respectivamente dos crimes de posse sexual mediante fraude (ar. 215), atentado ao pudor mediante fraude (216) e sedução (217). Em 2005, foi revogado o artigo 217 e, em, 2009 o artigo 216.



e levasse em conta as recomendações gerais do Comitê, em particular a Recomendação Geral 19, referente à violência contra a mulher.

Apesar da decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que, em 1991, afastou a legalidade da tese da legítima defesa da honra –, o Comitê reconheceu a permanência da aplicação dessa a tese para beneficiar homens acusados de assassinar suas mulheres. Esse Comitê recomendou ao Estado brasileiro colocar em prática programas de capacitação voltados para magistrados, promotores e outros profissionais do direito com vistas a atualizá-los sobre a doutrina internacional de proteção aos direitos humanos das mulheres.

355

Sem deixar de reconhecer os esforços realizados para fazer frente à violência contra a mulher, entre eles a implantação das Delegacias Especializadas (Deams) e as Casas Abrigo, o Cedaw chamou atenção para a persistência dessa agressão, em especial a violência doméstica e a violência sexual contra as meninas. Revelou preocupação, também, com a indulgência em relação aos autores desses atos de violência. Assim, por todo esse quadro, esse Comitê recomendou que o Estado brasileiro adotasse, sem demora, uma lei sobre a violência contra a mulher e tomasse medidas práticas para acompanhar de perto e supervisionar a aplicação dessa lei e avaliar sua eficácia.

O Cedaw solicitou, em face da escassez de dados apresentado no Relatório Nacional de 2002, que o Estado brasileiro apresentasse informações gerais e dados estatísticos sobre a violência contra a mulher em seu próximo informe periódico. Em 2007, quando da apresentação de um novo informe nacional brasileiro, o Cedaw reiterou sua preocupação com a existência de violência contra as mulheres, recomendando maiores esforços para sua eliminação, incluindo a promoção de campanhas de conscientização sobre a inaceitabilidade dessa violência.<sup>21</sup>

## **INDICADORES DE PROGRESSO NO PERÍODO 2003–2010**

A avaliação do progresso das ações para enfrentamento da violência contra as mulheres no período 2003-2010 seguirá as preocupações e recomendações do Cedaw, bem como a Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará,

<sup>21</sup> Ver [www.sepm.gov.br/articulacao/articulacao-internacional/recomendacoes-Cedaw-poprtugues](http://www.sepm.gov.br/articulacao/articulacao-internacional/recomendacoes-Cedaw-poprtugues).

em especial os incisos dos artigos 7º e 8º dessa Convenção,<sup>22</sup> nos quais estão definidas as obrigações do Estado brasileiro para a implementação dessa Convenção.

Serão adotados quatro indicadores de progresso em consonância com a metodologia adotada pelo Mecanismo de Monitoramento da Convenção de Belém do Pará – Mesecvi/Cevi:<sup>23</sup> a) legislação/ mecanismos institucionais/planos nacionais; b) acesso à justiça; c) dados estatísticos; d) orçamento.

356

## **LEGISLAÇÃO, PLANOS NACIONAIS E MECANISMOS INSTITUCIONAIS**

A conquista por direitos formais foi o passo inicial do feminismo brasileiro e sua marca nas décadas seguintes, e para tanto o diálogo com o Poder Legislativo foi privilegiado pelos movimentos e organizações de mulheres.

Assim foi possível, na primeira década de 2000, a garantia da continuidade dos avanços legislativos das décadas anteriores e, mais ainda, a elaboração e aprovação de uma lei de violência doméstica e familiar contra as mulheres. Pode-se afirmar que o indicador de maior progresso das mulheres no Brasil foi o notável avanço legislativo relativo ao enfrentamento da violência contra as mulheres. Destacamos algumas das leis que revelam esse avanço no período 2003-2010.

Em novembro de 2003, foi estabelecida a notificação compulsória nos serviços de saúde, públicos ou privados,<sup>24</sup> em todo o território nacional, dos casos de violência contra as mulheres atendidas nesses serviços. Essa Lei, em seu artigo 3º, declara que a notificação compulsória tem caráter sigiloso.

<sup>22</sup> Dentre esses incisos destacam-se aqueles relativos à: existência de legislação para prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres (art. 7, c); existência de serviços especializados apropriados para o atendimento necessário à mulher vítima de violência (art. 8, d); garantia de pesquisas e recompilação de dados estatísticos sobre causas, consequências e frequência da violência contra as mulheres (art. 8, h).

<sup>23</sup> Esse Mecanismo, criado em 2005, é formado por um órgão político, a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), e por um Comitê Técnico – Cevi constituído por especialistas independentes dos Estados-Partes da OEA. O Mesecvi enviou questionários para esses Estados e, em seguida, analisou as respostas comparando-as e complementando os dados com informações dos Relatórios Sombra produzidos por organizações de mulheres e encaminhados ao Cedaw. Tendo por base a análise do Comitê de Especialistas, o Mesecvi-Cevi elaborou um Informe Hemisférico que resume a situação da luta contra a violência à mulher na região, avalia o cumprimento das obrigações assumidas pelos diversos países quando ratificaram a Convenção, e apresenta recomendações para sua efetiva aplicação.

<sup>24</sup> Ver a Lei 10.778/2003.

A partir de 2004, surgem significativas alterações no Código Penal, dentre elas a tipificação de crime de “violência doméstica”,<sup>25</sup> tendo como vítima qualquer pessoa da família, não destacando especificamente a violência contra as mulheres.

Avanço legislativo de grande importância ocorreu em 2005,<sup>26</sup> com a alteração de diversos artigos do Código Penal, claramente discriminatórios. Assim, por exemplo, o artigo 5º dessa nova Lei declara revogados os incisos VII e VIII, do artigo 107 do Código Penal, que consideravam extinta a punibilidade do estuprador que se casasse com a vítima (inciso VII) ou quando a vítima se casasse com terceiro e não requeresse o prosseguimento do inquérito ou da ação penal. Foi à retirada do Código a expressão mulher honesta, evidentemente discriminatória e definida a partir de conceitos morais. Da mesma forma, foi revogado o artigo 240, relativo ao crime de adultério, culturalmente utilizado como argumento contra as mulheres.

A nova redação do artigo 226 do Código Penal, relativo aos Crimes contra a Dignidade Sexual, aumenta a punição se o agente agressor é ascendente, padrasto ou madrastra, tio, irmão, cônjuge, companheiro, tutor, curador, preceptor ou empregador da vítima ou por qualquer outro título tem autoridade sobre ela. Por essa nova redação fica definitivamente caracterizado o reconhecimento do estupro praticado nas relações por marido ou por companheiro.

Em 2009, foi revogado o artigo 214 do Código Penal, relativo ao crime de atentado violento ao pudor e dada nova redação ao artigo 213 que trata do crime de estupro. Com essa nova redação o atentado violento ao pudor foi incluído na definição de estupro que passou a ter como vítimas tanto mulheres como homens. Tal alteração<sup>27</sup> apresenta, no entanto, o grande inconveniente de ocultar o sexo da vítima, principalmente considerando-se a grande dificuldade de dados nacionais desagregados por sexo. Na redação anterior, ficava explicitado que o crime de estupro sempre teria por vítima a mulher.

As alterações do Código Penal, em grande medida, foram aquelas indicadas nas Recomendações do Comitê da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (Cedaw), quando da apresentação do Relatório Nacional Brasileiro em 2003.<sup>28</sup> Esse Comitê também recomendou que o Brasil elaborasse uma lei sobre a violência

<sup>25</sup> Ver Lei 10.886/04.

<sup>26</sup> Trata-se da Lei 11.106/05.

<sup>27</sup> Lei 12.015/09.

<sup>28</sup> Ver SPM (2003).

doméstica contra as mulheres, ratificando, dessa forma, as demandas do movimento de mulheres.

No entanto, em paralelo a esses avanços legislativos voltados para o enfrentamento da violência contra as mulheres, registrava-se a existência de um conflito de interpretação entre a Convenção de Belém do Pará e a Lei 9.099/95 em relação à violência contra a mulher, especialmente nas relações domésticas e familiares.

A Convenção e um conjunto de outros instrumentos internacionais consideram a violência contra a mulher uma violação de direitos humanos, ou seja, um crime de grande gravidade. A Lei 9.099/95 trata de crimes considerados de menor potencial ofensivo e para julgá-los foram criados procedimentos processuais penais, com forte influência da legislação processual civil, a serem aplicados por Juizados Especiais Criminais.<sup>29</sup> A definição de crime de menor potencial ofensivo tem como indicador o fato do delito não ter pena prevista no Código Penal superior a 2 anos. Por essa Lei, não se aplica qualquer pena restritiva de liberdade, nem mesmo a prisão em flagrante, e estimula-se o mecanismo de “conciliação” entre as partes envolvidas. O autor dos crimes punidos com pena não superior a dois anos também não perde a sua condição de réu primário, e é proibida a sua identificação criminal. Em termos genéricos, a Lei 9.099/95 apresenta uma solução rápida para o conflito, permitindo a sua composição sem a interferência punitiva do Estado, e reforça a possibilidade de aplicação de penas alternativas à prisão. Para muitos, representou um avanço em termos do Direito Penal, considerando que as partes como possuidoras de igual poder para aceitar ou não a conciliação.

No entanto, levando-se em consideração a natureza do conflito e a relação de poder presente nos casos de violência doméstica contra as mulheres, explicitada no texto da Convenção de Belém do Pará, a Lei 9.099 acabou por estimular a desistência das mulheres de processar seus maridos ou companheiros agressores e, com isso, estimulava a impunidade presente nos costumes e na prática que leva os homens a agredirem as mulheres. Cerca de 70% dos casos que chegavam aos Juizados Especiais Criminais da Lei 9.099/95 envolviam situações de violência doméstica contra as mulheres; do conjunto desses casos, a grande maioria terminava em “conciliação”, sem que o Ministério Público ou o Juiz deles tomassem conhecimento e sem que as mulheres encontrassem uma resposta qualifi-

<sup>29</sup> Ver a respeito desses Juizados CAMPOS, Carmen (2003).

cada do poder público à violência sofrida. Limitava-se, assim, o acesso das mulheres à justiça.

Havia, portanto, um conflito legislativo entre a Convenção de Belém do Pará e a Lei 9.099/95. A não observância da Convenção mantinha no Brasil um padrão de quase “descriminalização” dos crimes praticados contra as mulheres no âmbito das relações familiares.

No intuito de provocar o Estado para sanar o esse conflito e impulsionar uma política pública de enfrentamento da violência contra a mulher, no período de 2002-2006, ONGs feministas se articularam, sob a forma de um consórcio,<sup>30</sup> para a elaboração de um Anteprojeto de Lei. Essa articulação incluiu o diálogo com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), com Poder Legislativo e com os movimentos de mulheres. A atuação das organizações e movimentos de mulheres no processo de elaboração, aperfeiçoamento e acompanhamento legislativo do Projeto de Lei 4.559/04 foi decisiva para que, em 2006, o Presidente da República sancionasse a Lei 11.340, a Lei Maria da Penha. A partir da entrada em vigor dessa Lei, a interlocução com o Poder Judiciário passou a fazer parte da agenda e das estratégias das feministas para promover o acesso das mulheres à justiça.

359

### **A ADVOCACY FEMINISTA NO ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER – A LEI MARIA DA PENHA**

No enfrentamento da violência contra as mulheres, a produção legislativa teve grande destaque tal como expresso na Lei 11.340/06 – Lei Maria da Penha.

Essa Lei, para além de seus efeitos legais, representa o resultado de uma bem sucedida ação de advocacy feminista<sup>31</sup> dirigida ao Estado e à sociedade.

Libardoni (2000)<sup>32</sup> chama atenção que devemos entender advocacy não apenas como defesa e argumentação em favor de uma causa, uma demanda ou uma posição, mas, compreendendo

<sup>30</sup> Fizeram parte desse consórcio, atuante desde 2002, representantes das organizações não-governamentais Cepia, Cfemea, Agende, Themis, Cladem/Ipê, além de outras feministas operadoras do direitos que, nesse esforço legislativo, contaram com substancial apoio de renomados juristas.

<sup>31</sup> Esse processo de advocacy incluiu um conjunto de princípios-chave tal como definidas por SCHULER, Margareth, THOMAS, Dorothy (1999), dentre as quais: forte organização, análise clara da questão, estratégia dinâmica, grupo de apoio significativo, mobilização e ação visíveis.

<sup>32</sup> LIBARDONI, Marlene (2000), p.28.

(...) seu significado mais amplo, denotando iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas visando à transformação da sociedade.

Pitanguy<sup>33</sup> assinala que

360

Na análise do processo de advocacy três elementos se destacam: o contexto, marcado por características estruturais e por conjunturas econômicas, políticas e sociais a nível nacional e internacional; o campo, constituído pela dinâmica e peso relativo dos diversos atores frente à determinada temática (instituições diversas, órgãos de governo, mídia, organizações da sociedade civil, igrejas, sindicatos, indivíduos) que são protagonistas no tema em questão, e a agenda específica dos setores envolvidos em advocacy, com seus objetivos e estratégias de incidência, negociação ou enfrentamento.

A Lei Maria da Penha não abrange todas as situações de violência definidas na Convenção de Belém do Pará, mas lança luz sobre uma forma de violência que tem sido banalizada na sociedade brasileira.

No processo de tramitação da Lei Maria da Penha, mostrou-se de fundamental importância o fato do Brasil ter reconhecido a competência de cortes internacionais. Assim, em paralelo ao processo de elaboração e tramitação do PL que redundou na Lei 11.340/06, organizações de direitos humanos apoiaram a farmacêutica Maria da Penha Fernandes na sua denúncia junto à Comissão de Direitos Humanos da OEA.<sup>34</sup> Essa denúncia referia-se à omissão do Estado brasileiro, que por quase 20 anos, não promoveu o julgamento do seu ex-marido, autor de duas tentativas de homicídio contra ela. Essa Comissão aceitou a denúncia e condenou o Brasil a promover o julgamento do agressor, indenizar a vítima e elaborar uma lei de violência contra a mulher. Esse foi um exemplo bem sucedido de advocacy que demonstrou a capacidade de organizações de direitos humanos e feministas de levarem para a alçada internacional da OEA a denúncia de violação de direitos humanos.

Os Relatórios-Sombra (Alternativos) elaborados por feministas para o Comitê Cedaw, quando da apresentação dos Relatórios Nacionais, contri-

<sup>33</sup> Ver texto de Jacqueline Pitanguy Advocacy e Direitos Humanos das Mulheres nesta publicação.

<sup>34</sup> Ver [www.cejil.org](http://www.cejil.org) – Cejil-Brasil – Centro para a Justiça e o Direito Internacional e [www.cladem.org](http://www.cladem.org) – Cladem – Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher.

buíram, de forma decisiva, para que esse Comitê apresentasse suas preocupações e recomendações ao Estado brasileiro, incluindo aquelas relativas à eliminação da violência de gênero, com a necessidade de elaboração de lei a esse respeito. A Lei Maria da Penha é, assim, também tributária do avanço conceitual e legislativo internacional, especialmente da Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará.

A Lei Maria da Penha define uma política nacional voltada para a promoção da equidade de gênero e para a redução das diferentes formas de vulnerabilidade social das mulheres. Aponta o dever do Estado de promover políticas públicas articuladas e capazes de incidir sobre o fenômeno da violência contra a mulher. Essa Lei contém dispositivos civis e penais e dá ênfase à proteção das mulheres,<sup>35</sup> para além da punição ao agressor. A Lei também inova ao prever o direito da mulher em situação de violência à assistência da Defensoria Pública nas fases do inquérito policial e da ação judicial. E afasta o mecanismo de conciliação e todos os outros dispositivos da Lei 9.099/95.

Apesar dos avanços legislativos citados, tal como nas décadas anteriores, não houve progresso no que se refere à descriminalização do aborto ou na ampliação dos permissivos legais previstos no Código Penal. Dados de instituições públicas de saúde indicam a manutenção de significativas taxas de morbi-mortalidade materna decorrentes de abortos ilegais e inseguros. Tal fato representa uma violência institucional contra a saúde das mulheres e de sua liberdade de autodeterminação.

Mesmo reconhecendo o notável avanço legislativo não se pode subestimar a distância entre os direitos formais e seu impacto na vida das mulheres. Nesse sentido, Petchesky e Judd (1998), destacam que para um indivíduo ser titular de direitos são necessárias algumas condições, dentre as quais a existência de uma declaração formal desses direitos, a correspondência entre esses direitos e os costumes, valores e comportamentos sociais, a implementação efetiva desses direitos e sua introjeção nas representações sociais, incluindo o próprio sentimento de titularidade. Assim para além dos avanços legislativos, muitos desafios se colocam para que as mulheres reúnam, de fato, as demais condições para serem titulares do direito à segurança.

<sup>35</sup> Trata-se do conjunto de medidas protetivas voltadas para a vítima e para definir obrigações do acusado.

## MECANISMOS INSTITUCIONAIS

Em relação aos mecanismos institucionais de gênero, avanço importante ocorreu, em 2003, com o reconhecimento de status ministerial dado à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) pelo Governo Federal. Essa Secretaria, resgatando a atuação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) na década de 1980, intensificou sua interlocução com os movimentos de mulheres e foi reconhecida por esses movimentos como aliada na defesa de políticas públicas com a perspectiva de gênero. A atuação dessa Secretaria, em sintonia com os movimentos de mulheres e em interlocução com o Congresso Nacional, foi de grande importância na aprovação da Lei Maria da Penha.

No plano nacional a SPM foi, no período 2003-2010, um importante mecanismo de defesa dos direitos das mulheres. No plano estadual, mesmo considerando a ampliação desses mecanismos – no final de 2010 existiam Secretarias de Políticas para as Mulheres em 23 estados brasileiros –, grande parte deles não tem força política capaz de impulsionar políticas locais mais significativas.

Por outro lado, esses mecanismos locais, em articulação com movimentos de mulheres, foram de grande importância na realização de conferências municipais e estaduais de mulheres. Em julho de 2004, fruto desse processo, realizou-se em Brasília a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que apresentou diretrizes para a política nacional na perspectiva da igualdade de gênero, considerando a diversidade de raça e etnia. Os resultados dessa I Conferência forneceram subsídios para o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, elaborado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), que inclui, dentre suas áreas estratégicas, o enfrentamento à violência. Esse Plano definiu algumas metas para o período de 2005-2007: a integração de serviços em redes locais, regionais e nacionais; a instituição de redes de atendimento envolvendo um conjunto de instituições; aumento dos serviços de atenção à saúde da mulher em situação de violência; a ampliação do número de Deams.<sup>36</sup>

Como resultado da realização da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2007, a SPM elaborou o II Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM) e, especificamente, voltado para a problemática da violência contra as mulheres, o Governo Federal aprovou o Pacto de Enfrentamento da Violência contra a Mulher.

<sup>36</sup> SPM (2005).



Esse Pacto Nacional consiste no desenvolvimento de um conjunto de ações a serem executadas no período de 2008 a 2011. Tem como meta desenvolver políticas públicas amplas e articuladas, direcionadas, prioritariamente, às mulheres rurais, negras e indígenas em situação de violência, considerando a dupla ou tripla discriminação a que estão submetidas.<sup>37</sup>

O Pacto estimula a articulação federativa por meio de convênios com estados e municípios, disponibilizando recursos financeiros para criação de serviços, compra de equipamentos, promoção de cursos de capacitação de agentes públicos, dentre outras ações. Como resultado dessa articulação federativa, observa-se no período 2007-2010 um aumento significativo de serviços voltados para atenção às mulheres em situação de violência e a possibilidade de fortalecimento dos mecanismos locais de defesa dos direitos das mulheres.<sup>38</sup>

Esse Pacto apresenta como eixos estruturantes a proteção aos direitos sexuais e reprodutivos e feminilização da Aids; o fortalecimento da rede de atendimento e implementação da Lei Maria da Penha; o combate à exploração sexual da mulher e da adolescente e ao tráfico de mulheres; a promoção dos direitos humanos das mulheres.

No período 2003-2010, diversas secretarias, coordenadorias e superintendências estaduais da mulher, bem como organizações e movimentos de mulheres, desenvolveram, com apoio da SPM, projetos de educação pública, de capacitação de funcionários governamentais, de produção de publicações e campanhas, dentre outras ações voltadas para a eliminação da violência contra as mulheres. Tais ações buscaram responder aos eixos estruturantes do Pacto, especialmente em relação ao fortalecimento da rede de atendimento e implementação da Lei Maria da Penha. É importante que esses esforços de capacitação tenham continuidade para resultar no atendimento correto às mulheres em situação de violência.

## ACESSO À JUSTIÇA

Tal como foi incluído na metodologia do Mesecvi/Cevi, incluiremos nesse item não apenas o sentido estrito de acesso à justiça, limitado ao acesso ao Poder Judiciário, mas um sentido mais amplo relativo ao acesso a serviços especializados para a atenção a mulheres em situação de violência. A avaliação desse acesso é importante para medir o quanto a existência de leis e de planos nacionais redundou na ampliação e qualificação dos

<sup>37</sup> SPM (2010).

<sup>38</sup> SPM (2010). Idem.

canais de acesso aos direitos conquistados. Esse acesso tem sido observado, especialmente, no que diz respeito ao aumento dos serviços e, não necessariamente, à qualidade do atendimento e ao seu impacto na vida das mulheres.

Na avaliação do cumprimento do artigo 8º, da Convenção de Belém do Pará, constata-se um avanço significativo em relação a períodos anteriores. Grande parte desse avanço diz respeito ao aumento das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams). Dados de 2001 indicavam a existência de 307 unidades dessas delegacias em todo o país. Números da SPM<sup>39</sup> para o ano de 2010 registraram 464 Deams. Esse aumento não se deu igualmente em todas as regiões do país, pois grande parte dessas unidades está concentrada na região Sudeste e em centros urbanos.<sup>40</sup> Além disso, esse crescimento, conforme já destacado, não necessariamente, veio acompanhado de melhoria na qualidade no atendimento.

Em 2000, pesquisa sobre as delegacias de mulheres, realizada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM),<sup>41</sup> com base nas informações coletadas por meio de questionários, evidenciou, em grande parte dos estados, a precariedade da infra-estrutura dessas unidades e o baixo número de funcionários, dentre outras deficiências. Este levantamento mostrou ainda que a maioria não funcionava em plantão de 24 horas e nos finais de semana. Desde 2003 esforços vêm sendo realizados para mudar esse cenário, especialmente a partir de 2007 com o Pacto de Enfrentamento da Violência Doméstica e Familiar, que disponibilizou recursos para a melhoria das Deams. Em relação às Deams, mesmo considerando o crescimento apontado pela SPM, é preciso reconhecer que essas unidades policiais estão aquém do necessário, em face da extensão territorial e populacional brasileira e da magnitude da violência contra as mulheres. Verifica-se, também, a necessidade de capacitação constante de seus funcionários, tendo em vista a dificuldade de cumprir com as determinações da Lei Maria da Penha.

Apesar desses entraves, as Deams têm tido boa avaliação por parte da população, conforme destacado em pesquisa realizada em 2009 pelo Ibope/Avon.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> SPM (2010). Idem.

<sup>40</sup> PASINATO e SANTOS (2008), indicam que 49% das Deams, em 2008, estavam localizadas na região Sudeste, sendo que 32% no estado de São Paulo.

<sup>41</sup> CNDM (2000). Essa pesquisa foi apresentada e debatida pelo CNDM em diversas cidades brasileiras, dentre elas o Rio de Janeiro, onde contou com o apoio da Cepia. Nesses debates, evidenciou-se a necessidade de estabelecer um padrão ideal sobre o que deveria ser uma Deam, tendo em vista que muitas delas operavam com poucos recursos.

<sup>42</sup> IBOPE/AVON (2009).

Além das Deams, outros serviços de atenção a mulheres em situação de violência se expandiram ou foram criados no período 2003-2010. De acordo com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres,<sup>43</sup> em 2010, além das 464 Deams, existiam 72<sup>44</sup> abrigos para mulheres em situação de risco de vida por motivo de violência doméstica; 165 centros de referência; 99 serviços de saúde voltados ao atendimento das vítimas de violência sexual, dentre os quais 33 realizam o aborto legal;<sup>45</sup> 58 Defensorias Públicas Especializadas; 21 Promotorias Especializadas; 12 serviços de responsabilização de agressores; 89 Juizados ou Varas adaptadas de violência doméstica e familiar contra as mulheres; 443 instituições de saúde para atendimento de mulheres vítimas de violência sexual. Isso representaria um aumento dos serviços de 161% no período de 2003-2010. Além desses serviços, em 2006, a SPM criou a Central 180, linha telefônica para recebimento de denúncias de violência ou relatos de violência contra as mulheres, reclamações sobre serviços, fornecendo orientação e informações sobre direitos das mulheres em situação de violência. Informações da SPM<sup>46</sup> indicam que, em 2006, quando foi criada, essa Linha prestou 46.423 atendimentos. Ao longo do período esses atendimentos aumentaram significativamente chegando a 734.416 em 2010.

Além desses serviços, a SPM informa que o Ministério da Justiça investiu em serviços voltados para a violência contra meninas e adolescentes, especialmente no que se refere à prevenção e combate ao tráfico de pessoas e à prostituição infantil.

Avanço importante, em relação ao período anterior, foi o esforço da SPM na elaboração de protocolos de atenção voltados para Deams e Centros de Referência para estabelecer padrões de funcionamento, propostas de atendimento ou filosofia de ação. Assim, em 2006, a SPM, a Senasp/Ministério da Justiça e diversas Secretarias de Segurança Pública em cooperação com ONGs e especialistas na temática da violência de gênero, juntaram esforços para a elaboração da Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams). Essa Norma foi atualizada em 2010 para atender ao disposto na Lei Maria da Penha.

<sup>43</sup> SPM (2010).

<sup>44</sup> Se a estimativa estiver correta, teria havido um aumento razoável em relação a dados de 1999, quando a Sedim informou a existência de 21 abrigos.

<sup>45</sup> Ministério da Saúde (2003). Na área da saúde existiam, em fins de 2004, em todo o país, 17 unidades de saúde pública que atendiam mulheres vítimas de violência sexual, concentradas em 11 cidades da região Sudeste do Brasil, conforme dados da Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos (Rede-Saúde). Na ausência de dados precisos, a SPM está realizando um levantamento nacional desses serviços com o objetivo de avaliar sua atuação.

<sup>46</sup> SPM (2010). Ver também Dieese (2011) Anuário das Mulheres Brasileiras 2011 in [www.sepem.gov.br](http://www.sepem.gov.br)

A Norma apresenta as diretrizes, princípios e atribuições que devem orientar a atuação das Deams, em conformidade com a Lei Maria da Penha, bem como sua estrutura. Apresenta, também, a rede de serviços voltada para atenção a mulheres em situação de violência, bem como recomendações que devem orientar a ação dessas delegacias.<sup>47</sup>

Para que se efetive o acesso à justiça é necessário que o conjunto desses mecanismos institucionais forme uma rede articulada e de atenção integral às mulheres em situação de violência. Sem essa atuação em rede os serviços existentes não promovem o efetivo acesso à justiça e perdem o seu impacto positivo sobre a vida dessas mulheres.

E paralelo aos esforços relativos ao aumento expressivo de serviços e da elaboração das Normas Técnicas, faz-se necessária uma avaliação nacional sobre a qualidade do atendimento e da qualificação dos funcionários que neles atuam, incluindo a avaliação das usuárias sobre o atendimento e a orientação recebidas.

Alguns esforços de avaliação sobre os serviços de atenção a mulheres em situação de violência vêm sendo realizados nos últimos anos. Dentre eles destaca-se a pesquisa do Observatório Lei Maria da Penha, do qual fazem parte um consórcio de ONGs e Núcleos de Universidades, com o apoio da SPM. Esse Observatório promoveu pesquisa nas 27 capitais dos estados brasileiros tendo como foco as Deams e os Juizados ou Varas Especializadas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Os dados encontrados indicam algumas experiências bem sucedidas, mas também um conjunto de problemas, dentre os quais aqueles relativos às Deams.<sup>48</sup> Em relação aos Juizados, o maior problema encontrado foi a manutenção de mecanismos da Lei 9.099/95, como as práticas de conciliações e de suspensão do processo.

Em relação aos abrigos para as mulheres em situação de violência ainda não se tem um monitoramento contínuo do funcionamento real desses serviços. O mesmo pode ser dito em relação aos hospitais autorizados para a realização da contracepção de emergência e do aborto legal em caso de gravidez resultante de estupro.

Cabe ressaltar ainda que a criação e a manutenção desses serviços dependem de conjunturas políticas favoráveis, capazes de direcionar maiores ou menores recursos para apoiar o seu bom funcionamento.

<sup>47</sup> Norma Técnica de Padronização das Deams – Edição Atualizada 2010. Secretaria de Políticas para as Mulheres/Presidência da República. Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça, UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Brasília, 2010.

<sup>48</sup> Ver a esse respeito [www.observe.ufba.br](http://www.observe.ufba.br).

E dependem, também, da mobilização do movimento de mulheres sobre os órgãos do Estado.

Além disso, os recursos existentes, tanto no plano federal quanto estadual e municipal, ainda são modestos para a implementação de políticas destinadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres e têm sofrido cortes severos, dificultando, ainda mais, esses esforços.

O acompanhamento pelo movimento de mulheres do processo de elaboração dos orçamentos da União, dos estados e dos municípios é, portanto, fundamental para a inclusão de recursos voltados para a atenção e a prevenção da violência contra as mulheres em diversos campos.

367

O acesso à justiça também pode ser observado a partir da atuação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar criados pela Lei Maria da Penha e pela mobilização do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>49</sup> para fortalecer a correta aplicação dessa Lei. O CNJ, em parceria com a Secretaria de Reforma do Poder Judiciário do Ministério da Justiça, tem empreendido esforços para promover a aplicabilidade dessa Lei e para sua divulgação, dentre os quais a realização das Jornadas Lei Maria da Penha. Estímulos e recursos governamentais foram destinados para a instalação de Varas e Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher em diversos estados. Segundo informação do CNJ, a partir de 2011 haverá campanhas para a veiculação de vídeos em emissoras de TV pública<sup>50</sup> e a realização da V Jornada Maria da Penha. No entanto, observa-se, ainda, fortes resistências à correta implementação da Lei Maria da Penha, o que indica a necessidade maior rigor no monitoramento realizado pelo CNJ.

Dados desse Conselho revelam que, desde a vigência da Lei Maria da Penha, 331.796 processos foram distribuídos e, desses, 110.998 foram sentenciados. O CNJ informa, ainda, que foram decretadas 1.577 prisões preventivas, 9.715 prisões em flagrante e 120.99 audiências designadas, além da concessão de 93.194 medidas protetivas.<sup>51</sup>

## O QUE REVELAM OS DADOS ESTATÍSTICOS E PESQUISAS

O artigo 8º h da Convenção de Belém do Pará prevê a obrigação dos Estados-Partes de garantir a investigação e compilação de estatísticas e demais

<sup>49</sup> O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é um órgão voltado para a reformulação de quadros do Judiciário, sobretudo no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual. O CNJ foi instituído em obediência ao determinado na Constituição Federal, nos termos do art. 103-B. Ver [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br).

<sup>50</sup> Essa campanha já está sendo divulgada desde o dia 8 de março de 2011.

<sup>51</sup> Ver SPM – [www.spm.gov.br](http://www.spm.gov.br), acesso em 5 de agosto de 2011.

informações pertinentes sobre as causas, consequências e frequência da violência contra as mulheres, com objetivo de avaliar a eficácia das medidas para prevenir, punir e eliminar essa violência e formular e aplicar as mudanças necessárias.<sup>52</sup>

Em 2004, a Senasp<sup>53</sup> divulgou o Mapa da Criminalidade Violenta no Brasil 2001/2003. Os indicadores não foram desagregados por sexo e, nesse sentido, somente os registros de crime de estupro, que por definição legal era cometido apenas contra as mulheres, permitiram a apresentação de um quadro nacional da violência sexual contra mulheres, que pouco se alterou percentualmente nos três anos pesquisados.

Dados estatísticos oficiais revelam que, no Brasil, os homicídios e as mortes violentas são as primeiras causas de óbito entre a população masculina jovem, em especial entre jovens negros.<sup>54</sup> Segundo o Ministério da Justiça, em 2010, verificou-se em relação aos homicídios contra as mulheres um aumento nos estados da Bahia, Maranhão, Rio Grande do Norte, Sergipe, Goiás e Pará, e uma significativa queda nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.<sup>55</sup>

Em 2011, o novo Mapa da Violência no Brasil, com dados de 2010, centrados nas mortes violentas, estão desagregados por idade, sexo e cor, embora não incluam informações sobre a relação entre a vítima e o agressor. O Mapa apresenta uma informação relevante ao destacar que, em relação ao local da agressão, cerca de 40% dos homicídios contra mulheres ocorrem na residência ou habitação, enquanto para os homens esse percentual é de 17%.<sup>56</sup>

Não se pode esquecer, no entanto, que, no caso das mulheres, continuam sendo as doenças cardiovasculares, as neoplasias, principalmente o câncer de mama, bem como os males do aparelho respiratório, as principais causas de mortes. A mortalidade materna, mesmo tendo diminuído no período 2003-2010, ainda se mantém em patamares altos no Brasil.<sup>57</sup>

A partir desse quadro é possível avaliar que houve um progresso expressivo na produção e sistematização de dados sobre violência contra

<sup>52</sup> Convenção de Belém do Pará, 1994, artigo 8º h.

<sup>53</sup> Ver o site [www.mj.gov.br/senasp](http://www.mj.gov.br/senasp).

<sup>54</sup> Ver a esse respeito Instituto Sangari, Ministério da Justiça (2011), disponível em [www.sangari.com/mapadaviolencia](http://www.sangari.com/mapadaviolencia).

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> Para o ano de 2008 registraram-se 4.023 homicídios de mulheres, o que representa 8,8% do total de homicídios no Brasil para o mesmo período. Os óbitos femininos representam 18,4% do total dos óbitos por acidentes de trânsito. Ver também, no site [www.sangari.com/mapadaviolencia](http://www.sangari.com/mapadaviolencia) informações, sobre homicídios de mulheres no Brasil, WALSELFISZ, Julio (2011).

<sup>57</sup> Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2003). Documento de Participação do Brasil na 29ª Sessão do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (Cedaw).

as mulheres. No entanto, mensurar essa violência ainda esbarra em obstáculos que começam na naturalização ou banalização desse fenômeno, contribuindo para a histórica sub-notificação dos eventos violentos em geral e, especialmente, daqueles de natureza sexual ou praticados no âmbito doméstico. Os dados nacionais, em especial do Ministério da Justiça, ainda não estão suficientemente desagregados de forma a permitir a identificação da relação do agressor com a vítima. O levantamento do Ministério da Justiça, com exceção dos crimes de violência sexual (em especial o crime de estupro) e dos homicídios, não apresenta os números desagregados por sexo relativos a outros eventos violentos dentre os quais lesões corporais e ameaças. Os dados sobre esses eventos são oriundos dos registros de delegacias, e organizados pelas Secretarias de Segurança dos estados. Esses órgãos não organizam/sistemizam as informações de forma similar e, assim, há ou ausência de dados ou disparidades metodológicas que impedem a comparação entre os estados.<sup>58</sup>

A organização de quadros estatísticos não é obrigatória por lei e, por isso, nem todos os estados possuem tal preocupação. Isso dificulta a contabilização nacional e a comparação entre os diferentes estados. Cabe lembrar ainda que, em muitos deles, a grande maioria das delegacias policiais não possui equipamentos de informática e, em geral, o Registro de Ocorrência é preenchido por um funcionário da delegacia, que, de forma geral, nunca recebeu nenhum treinamento especializado para fazê-lo.

Alguns estados, no período 2003-2010, fizeram esforços para elaborar séries históricas sobre a incidência da violência, com dados desagregados por sexo e relação vítimas/agressores. Esse é o caso do estado do Rio de Janeiro que, através do trabalho do Instituto de Segurança Pública (ISP) vem publicando, desde 2005, o Dossiê Mulher, atualmente na sua 6ª edição. O Dossiê Mulher, a partir de 2007, após a entrada em vigor da Lei Maria da Penha, passou a desagregar os dados relativos à violência doméstica e familiar.<sup>59</sup>

Dados desse documento<sup>60</sup> indicam que, no ano de 2010, 62,9% das vítimas de lesão corporal dolosa eram do sexo feminino. Mais da metade (50,9%) das vítimas de lesão corporal dolosa foram mulheres agredidas por seus companheiros ou ex-companheiros. Em termos de valores absolutos, 25.940 prováveis autores de lesões corporais contra mulheres eram

<sup>58</sup> HERMANN, Jacqueline (2006).

<sup>59</sup> ISP (2010) [www.isp.rj.gov.br](http://www.isp.rj.gov.br).

<sup>60</sup> Segundo o Dossiê as informações divulgadas têm como fonte o banco de dados dos registros de ocorrência (RO) das Delegacias de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, disponibilizado através do DGTIT (Departamento Geral de Tecnologia da Informação e Telecomunicações).



companheiros ou ex-companheiros. Isso significa uma média de aproximadamente 71 mulheres agredidas ao dia. Outro dado revelador da domesticidade da violência contra a mulher aparece nas estatísticas sobre homicídios dolosos. Do conjunto das vítimas, 6,3% eram mulheres, totalizando 299 pessoas. Desse total 13,3% das vítimas eram ex-companheiras ou companheiras do provável autor do homicídio. Pode-se supor que esse quadro do Rio de Janeiro não se distancie dos demais estados.

O IBGE incluiu na PNAD de 2009 um Suplemento sobre Vitimização e Acesso à Justiça, com o objetivo de investigar se os brasileiros sofreram algum tipo de violência e se recorreram à polícia ou à Justiça para solucionar conflitos. Algumas conclusões dessa Pesquisa indicam que os homens se declaram mais seguros do que as mulheres tanto em casa como no bairro e na cidade. Essa pesquisa serviu de base para a elaboração, em 2011, do Anuário das Mulheres Brasileiras, organizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese.<sup>61</sup> Esses dados também confirmam a domesticidade da violência contra as mulheres, indicando que, no Brasil, em 2009, do total de pessoas agredidas na própria residência, 43,1% eram mulheres e 12% homens. Quanto à relação das vítimas com os agressores, o Anuário informa que do total das vítimas mulheres, 25,9% foram agredidas por cônjuge/ex-cônjuge e 11,3% por parentes. No caso dos homens 2,0% foram agredidos por cônjuge ou ex-cônjuge e 5,6% por parentes. Especificamente em relação à ocorrência de homicídios, no caso das mulheres 24,8% desses eventos ocorreram no domicílio e, no caso dos homens, 8,4% nesse espaço.

Informação importante refere-se à iniciativa da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça que, em 2010, lançou a Pesquisa Nacional de Vitimização.<sup>62</sup> Essa pesquisa pretende identificar as condições de vida, os fatores de risco e as percepções de segurança presentes na população brasileira. Objetivava também mensurar o crime e a violência, investigar as razões da existência da sub-notificação de crimes, conhecer os riscos de vitimização em diferentes grupos sociais, mensurar o medo do crime e sua relação com possibilidades concretas de vitimização, assim como entender a experiência do crime do ponto de vista das vítimas e avaliar as instituições do sistema de segurança pública.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Dieese (2011).

<sup>62</sup> Segundo a Senasp, as Pesquisas de Vitimização no Brasil, até o ano de 2010, eram de âmbito municipal ou estadual. Ver <http://portal.mj.gov.br>.

<sup>63</sup> Ver [www2.forumseguranca.org.br/content/senasp](http://www2.forumseguranca.org.br/content/senasp).



Mesmo considerando os esforços para a elaboração de sistemas estatísticos, é pertinente a observação contida no Informe Hemisférico do Mesecvi/Cevi<sup>64</sup> de que a maioria dos Estados Membros da OEA, dentre os quais o Brasil, carece de informação estatística da área da justiça relativa a denúncias, processos e sentenças sobre as diversas formas de violência contra a mulher.

## PESQUISAS

No período 2003-2010, os estudos sobre a violência contra as mulheres tiveram continuidade graças aos esforços de diversas pesquisadoras e instituições que se empenharam em revelar a magnitude das diversas formas de violência contra a mulher. O governo brasileiro, por meio da SPM, também produziu relatórios para o Cedaw e para o Mesecvi fornecendo dados sobre a incidência da violência contra as mulheres.

Em 2003, o Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo<sup>65</sup> divulgou o relatório da pesquisa "Violência Doméstica e Sexual entre Usuárias dos Serviços de Saúde", realizada em unidades básicas e ambulatórios médicos da rede pública. Segundo o levantamento, 40% declararam terem sido vítimas de violência física e/ou sexual por parte dos companheiros e 17% disseram ter sofrido ataques durante a gravidez pelo próprio parceiro. Em torno de 20% relataram ter sofrido violência física e/ou sexual cometida por outras pessoas (familiares, conhecidos e estranhos). Constatou-se também que, antes e após os 12 anos de idade, as agressões foram, em sua maioria, praticadas por familiares (74%), conhecidos (16%) e estranhos (10%). Ao analisar os agressores da violência sexual antes dos 12 anos, os familiares responderam por 76% dos casos.

Em 2004, a Comissão da Mulher Advogada da OAB-SP<sup>66</sup> preparou o "Mapa Estatístico da Violência contra as Mulheres em todo o Estado de São Paulo" com base nos registros de ocorrências das delegacias especializadas. Dentre as ocorrências, foram destacadas agressões como lesões corporais dolosas, maus-tratos, calúnia, difamação, constrangimento, ameaças, estupro, tentativas de estupro, atentado ao pudor e outros crimes sexuais. Segundo a pesquisa, em todo o estado, foram registrados mais de 132 mil casos de violência contra as mulheres, apenas nos cinco primeiros

<sup>64</sup> OEA, Mesecvi/Cevi (2009).

<sup>65</sup> SCHARAIBER, Lilia Blima et alii (2003).

<sup>66</sup> Instituto Patrícia Galvão [www.agenciapatriciagalvao.org.br](http://www.agenciapatriciagalvao.org.br).

meses de 2004. Somente na capital, as nove subseções da Delegacia da Mulher contabilizaram 21.888 casos com algum tipo de violência contra as mulheres com apenas 241 prisões efetuadas. Essa região revelou-se a de maior incidência de crimes sexuais, tendo ocorrido no período 40 estupros, 12 de autoria conhecida e 28 de autoria desconhecida, além de duas tentativas de estupro e cinco atentados violentos ao pudor. No interior, em 116 municípios, dados das delegacias indicaram 110.956 ocorrências. Entre todas as cidades analisadas, apenas 26 não notificaram crimes de estupro ou atentado ao pudor no período.

372

### **PERCEPÇÕES SOBRE A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES**

Em 2004, o Instituto Patrícia Galvão, junto com o Ibope Opinião, realizou uma primeira pesquisa<sup>67</sup> sobre as "Atitudes frente à Violência contra as Mulheres". O objetivo do estudo, que envolveu uma amostra de 2.002 entrevistas realizadas em todos os estados brasileiros, foi o de compreender as percepções da sociedade brasileira sobre a questão. Para 30% dos entrevistados, a violência contra as mulheres dentro e fora de casa é um problema central, mais preocupante que outros, como o câncer de mama e de útero (17%) e a Aids (10%). A percepção da gravidade da violência contra as mulheres aparece quando 90% dos entrevistados concordam que o agressor deveria sofrer um processo e ser encaminhado para reeducação. Já a idéia de que a mulher deve agüentar agressões em nome da família foi rejeitada por 86% dos entrevistados. Para os pesquisados, os fatores que explicam esse problema são o uso da bebida (81%) e o ciúme em relação à companheira ou mulher (63%) – mais importantes do que o desemprego (37%) e as dificuldades com dinheiro (31%).

Em março de 2005, o Senado Federal<sup>68</sup> realizou uma pesquisa de opinião telefônica sobre a "Contextualização da Violência Familiar no Cenário Nacional", visando retratar a realidade vivida por mulheres que sofrem abusos e agressões. Do conjunto das entrevistadas, 54% consideraram que a legislação brasileira atual já protege as mulheres. Mas, apesar disso, 95% afirmaram ser importante criar uma legislação específica. Para 81%, eles são mais respeitados do que elas, e quatro entre cada dez entrevistadas afirmaram já ter presenciado algum ato de violência contra outras mulheres. Dessas, 80% das agressões presenciadas foram físicas. Um terço

<sup>67</sup> Ver [www.patriciagalvao.org.br](http://www.patriciagalvao.org.br), 2004.

<sup>68</sup> Ver <http://legis.senado.gov.br>. Biblioteca Virtual – Senado Federal.

das entrevistadas afirmou que a violência sexual é a forma mais grave de agressão doméstica, seguida da física (29%). No conjunto das entrevistadas, 17% disseram já ter sofrido algum tipo de violência doméstica. Dentre essas, 66% respondeu ser o parceiro o autor da agressão. Das que relataram já ter sido vítimas de violência doméstica, 16% denunciaram a agressão em delegacia comum; 22% procuraram as Delegacias da Mulher; 25,2% silenciaram e 22,3% buscaram ajuda na família.

Em 2006, nova pesquisa Ibope/Instituto Patrícia Galvão<sup>69</sup> revelou que 51% das pessoas entrevistadas conheciam ao menos uma mulher que era ou fora agredida pelo companheiro; 33% apontaram a violência contra a mulher dentro e fora de casa como o problema que mais preocupa a brasileira na atualidade; 64% achavam que o agressor deveria ser preso; 75% consideraram que as penas aplicadas em casos de violência contra a mulher eram irrelevantes; nove em cada 10 mulheres lembraram de ter assistido ou ouvido campanhas contra a violência à mulher na TV ou rádio.

Com a entrada em vigor da Lei Maria da Penha, em 2006, novas pesquisas foram realizadas para conhecer as percepções sobre violência doméstica contra a mulher. Assim, em 2008, pesquisa realizada pelo Ibope/Themis<sup>70</sup> formulou questões especificamente sobre o conhecimento da Lei Maria da Penha e mostrou que 68% dos entrevistados conheciam essa Lei; 83% dos que conheciam aprovavam a Lei; 38% acreditavam que as mulheres agredidas procuravam a delegacia da mulher; 42% achavam que as mulheres que são agredidas não costumam procurar serviço ou apoio.

Em 2009, nova pesquisa Ibope/Instituto Avon,<sup>71</sup> sobre as percepções e reações da sociedade sobre a violência contra a mulher revelou que 55% das pessoas entrevistadas conheciam casos de agressões a mulheres; 39% dos que conheciam uma vítima de violência tomaram alguma atitude de apoio à mulher agredida; 56% apontaram a violência doméstica contra as mulheres dentro de casa como o problema que mais preocupa a brasileira.

Essa pesquisa comparou os novos dados com aqueles obtidos na pesquisa anterior, concluindo que houve expressivo aumento do conhecimento da Lei Maria da Penha de 2008 para 2009, passando de 68% para 78%. Revelou que a maioria defendia a prisão do agressor (51%); mas 11% pregavam a participação dos agressores em grupos de reeducação como medida jurídica. Segundo essa pesquisa, 44% dos entrevistados acreditavam que a Lei Maria da Penha já estava tendo efeito; 48% acreditavam

<sup>69</sup> Ver [www.patriciagalvao.org.br](http://www.patriciagalvao.org.br) (2006).

<sup>70</sup> Ver [www.themis.org.br](http://www.themis.org.br).

<sup>71</sup> Instituto Avon/Ibope (2009) [www.falesemmedo.com.br/\\_conteudo/download](http://www.falesemmedo.com.br/_conteudo/download).

que exemplo dos pais aos filhos pode prevenir violência na relação entre homens e mulheres; tal como a pesquisa anterior, os entrevistados consideraram que a questão cultural e o álcool estavam por trás da violência contra a mulher. Os entrevistados, no entanto, demonstraram não confiar na proteção jurídica e policial à mulher vítima de agressão. Respondendo à pergunta sobre a razão para a mulher agredida continuar no relacionamento com o agressor, 24% disseram que isso se devia à falta de condições econômicas; 23% fizeram referência à preocupação com a criação dos filhos; 27% acreditavam que as mulheres não abandonavam o agressor com medo de serem mortas com o rompimento da relação.

Corroborando os dados da pesquisa Ibope/Avon, em 2009, o DataSenado realizou a 3ª edição da Pesquisa de Opinião Pública Nacional sobre Violência Doméstica e Familiar. Dentre as entrevistadas, 83% das mulheres residentes em capitais conheciam ou já ouviram/tinham ouvido falar da Lei Maria da Penha. Dentre as que a conheciam 58% souberam indicar, espontaneamente, uma ou mais formas de proteção. As mais citadas foram “prisão do agressor”, “programas de proteção à mulher” e “casa abrigo”. Essa pesquisa revelou as diferentes percepções sobre as razões que impedem a mulher de recorrer à Lei Maria da Penha para enfrentar seus agressores. A principal delas é o “medo do agressor”, percepção de 78% das entrevistadas em pergunta de múltipla escolha. Segundo o DataSenado esse dado é revelador de que o medo se sobressai expressivamente em relação às demais razões.<sup>72</sup>

## AS OUTRAS FORMAS DE VIOLÊNCIA

Apesar dos claros progressos no campo de pesquisas locais e regionais sobre a incidência da violência contra as mulheres no Brasil, há muito a ser realizado nessa área. Faltam, por exemplo, dados sobre a incidência do crime de assédio sexual no local de trabalho.<sup>73</sup> A Organização Internacional do Trabalho (OIT) considera que esse comportamento tem a finalidade ou o efeito de coagir, de forma inaceitável, o trabalho de uma pessoa ou de criar ambiente hostil, abusivo e ofensivo.<sup>74</sup>

Tal como o assédio sexual, também pode ser considerada “constrangimento ilegal” a prática da chamada “revista íntima” a que são submetidas

<sup>72</sup> Senado Federal (2009).

<sup>73</sup> CARNEIRO, Suely (2005) destaca a persistência do assédio sexual no Brasil como forma de poder contra as mulheres no espaço do trabalho doméstico, articulando pobreza, gênero e cor.

<sup>74</sup> OIT, [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

mulheres que trabalham, principalmente, no setor de vestuário e que, diariamente, sofrem humilhações praticadas por agentes de seus empregadores. Essas violações ainda permanecem pouco visíveis na ausência de dados e estudos sistemáticos.

Outro grupo ainda pouco visibilizado é o das presidiárias. Dados do Departamento Penitenciário Nacional, de 2009, apontam para 442.225 homens presos e 31.401 mulheres nas mesmas condições.<sup>75</sup> Do conjunto das mulheres custodiadas<sup>76</sup> no sistema penitenciário, 59% o foram pela prática de crimes relacionados ao tráfico de drogas nacional e internacional. As mulheres encarceradas cumprem pena em regime fechado e, em sua maioria, são pardas e pretas, na faixa de 18 a 29 anos. Enquanto a situação da população carcerária masculina tem sido mostrada pela mídia em momentos de rebeliões e fugas, no caso das mulheres, a raridade desses eventos torna ainda mais invisível o seu cotidiano.

Em 2010, foi realizado em Brasília o Seminário "Mulheres em Situação de Prisão: Diagnósticos e Desafios na Implementação de Políticas Integradas no Âmbito do Mercosul", evento que destacou o crescimento da população feminina em situação de prisão e a prática de violação de seus direitos humanos, dentre os quais a negação dos direitos sexuais e reprodutivos e visitas íntimas.<sup>77</sup> Pela Convenção de Belém do Pará, o Estado brasileiro comprometeu-se a impedir qualquer ação ou prática de violência contra as mulheres e velar para que as autoridades, seus funcionários, agentes e instituições se comportem em conformidade com essa obrigação. A avaliação desse indicador é problemática. O Ministério da Justiça, as Secretarias de Justiça dos estados e o sistema judiciário brasileiro não fazem levantamentos estatísticos anuais dos casos de violação que possam revelar a situação dos presos, em geral, e das mulheres prisioneiras, em particular.

As pesquisas e os dados existentes sobre violência contra as mulheres no Brasil, mesmo que ainda não tenham caráter nacional, reafirmam alguns achados das pesquisas locais realizadas por diversas instituições anteriormente citadas. Dentre os pontos comuns destaca-se a constatação da relação vítima/agressor, que permite visualizar o quadro da violência doméstica e compará-lo com a violência praticada por outros autores; e destaca-se, ainda, a alta incidência dessas agressões nas mais diferentes regiões do país.

<sup>75</sup> Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional. Sistema Penitenciário no Brasil. Dados consolidados, 2009. [HTTP://portal.mj.gov.br](http://portal.mj.gov.br).

<sup>76</sup> Segundo essa mesma fonte, desses dados está excluído o contingente de presos em unidades policiais.

<sup>77</sup> A esse respeito ver Fórum de Promotoras Legais Populares do Distrito Federal – [www.forumplp.org.br](http://www.forumplp.org.br).

## RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

Informações da SPM indicam que, no período 2003-2010, houve aumento dos recursos federais destinados a suas diversas ações no enfrentamento da violência contra as mulheres, especialmente no que se refere à criação de serviços. Segundo essa Secretaria, em 2008,<sup>78</sup> sua execução orçamentária era de R\$56,6 milhões, que representava 99,9% dos recursos previstos. Comparados com a execução orçamentária de 2003, que foi de R\$5,6 milhões, houve, de fato, um grande aporte orçamentário. Tais recursos foram despendidos em um conjunto de temáticas e atividades, dentre as quais aquelas relativas ao enfrentamento da violência contra a mulher.

Em 2010, a SPM informa<sup>79</sup> que, além de seus recursos, a área de violência contra a mulher também contou com aportes da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, da Reforma do Poder Judiciário do Ministério da Justiça, e do Ministério da Saúde

Observa-se, também, que houve aportes de recursos de estados e municípios na criação e manutenção de serviços especializados de atenção às mulheres em situação de violência. Da mesma forma, com a criação dos Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar da Lei Maria da Penha, em diversos estados o Poder Judiciário aportou recursos para criação desses Juizados.

Apesar desse avanço, sabe-se que os recursos existentes, tanto no plano federal quanto nos planos estadual e municipal, ainda são extremamente modestos para a implementação de políticas destinadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres, considerando a magnitude desse grave problema.

O acompanhamento pelo movimento de mulheres do processo de elaboração dos orçamentos da União, dos estados e dos municípios é, portanto, fundamental para a inclusão de recursos voltados para a atenção e a prevenção da violência contra as mulheres em diversos campos.

## CONCLUSÕES – AVANÇOS E DESAFIOS

Pode-se afirmar que o indicador de maior progresso das mulheres no Brasil foi o notável avanço legislativo relativo ao enfrentamento da violência contra as mulheres, o que demonstra o status político que essa questão tomou junto ao Estado ao longo da última década por ação dos movimentos de mulheres.

<sup>78</sup> SPM (2008).

<sup>79</sup> SPM (2010).

A Lei Maria da Penha – Lei 11.340/06, para além de seus efeitos legais, representa o resultado de uma bem sucedida ação de advocacy feminista voltada para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres. Significou a receptividade do Poder Executivo e do Poder Legislativo para aprovar uma proposta oriunda das organizações e dos movimentos de mulheres. Essa Lei e a criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres representaram o envolvimento efetivo do Poder Judiciário nesse enfrentamento.

Em relação ao acesso à justiça, a grande novidade no período foi a criação de Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar, previstos na Lei Maria da Penha, e que representa a entrada efetiva do Poder Judiciário no enfrentamento da violência contra as mulheres. O acesso à justiça também pode ser medido pelo aumento de outros serviços especializados e na preocupação do Estado de promover normas de uniformização das Deams e de Centros de Referência. O Pacto de Enfrentamento da Violência contra a Mulher possibilitou um acordo federativo com a transferência de recursos para reforma e criação de serviços, seu aparelhamento e capacitação de profissionais que neles atuam. No entanto, a maioria dos equipamentos existentes concentra-se nas regiões Sul e Sudeste e nos seus grandes centros urbanos. Além disso, o aumento dos serviços não necessariamente significa uma melhoria na qualidade do atendimento e o seu impacto na vida das mulheres. Faz-se necessário um esforço contínuo de monitoramento e de avaliação desses serviços, especialmente no que diz respeito à eficácia das respostas às mulheres que a eles recorrem. Esse processo deve, necessariamente, incluir um diálogo com os movimentos de mulheres e com as usuárias dos serviços.

Apesar desses avanços legislativos, tal como nas décadas anteriores não houve progresso no que se refere à descriminalização do aborto ou na ampliação dos permissivos legais previstos no Código Penal.

No período 2003-2010, é possível destacar um progresso expressivo na produção e na sistematização de dados sobre violência contra as mulheres. A inclusão de um suplemento sobre vitimização na PNAD de 2009 possibilitou a elaboração de um mapa da violência contra as mulheres. Pesquisas realizadas por ONGs, pesquisadoras das universidades e institutos de opinião pública demonstraram as diversas manifestações da violência contra as mulheres, o perfil das vítimas, bem como as representações da sociedade sobre essa violência e sobre a Lei Maria da Penha. Essas Pesquisas possibilitaram o aumento da visibilidade da violência contra a



mulher, o aprofundamento da compreensão desse fenômeno e contribuir para a orientação das políticas públicas.

No entanto, os dados nacionais, em especial do Ministério da Justiça, ainda não estão suficientemente desagregados de forma a permitir a identificação da relação do agressor com a vítima, nem o conhecimento das condições de encarceramento feminino. Além disso, esforços precisam ser realizados para identificar a violência contra mulheres afrodescendentes e indígenas, mulheres rurais e aquelas que vivem em comunidades pobres e sofrem a violência de grupos criminosos e da própria polícia.

378 Cabe observar que, mesmo levando em conta que as metodologias adotadas nas diversas pesquisas, realizadas no período 2003-2010, são distintas, fica evidenciada a "domesticidade" da violência contra as mulheres se comparada à violência praticada contra os homens. Tal constatação coloca para o debate nacional sobre segurança pública a necessidade de haver uma maior reflexão sobre as peculiaridades do fenômeno da violência contra as mulheres.

Quanto aos recursos orçamentários, informações da SPM indicam que, no período 2003-2010, houve aumento dos recursos federais destinados às diversas ações desenvolvidas no enfrentamento da violência, especialmente no que se refere à criação de serviços, no desenvolvimento de campanhas, publicações e seminários que fortaleceram a mobilização das mulheres no enfrentamento da violência.

Apesar desse avanço, sabe-se também que os recursos existentes, tanto no plano federal quanto nos planos estadual e municipal, ainda são extremamente modestos para a implementação de políticas destinadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres, considerando a magnitude desse grave problema.

Não obstante os avanços, no período de 2003-2010, o fenômeno da violência contra a mulher, incluindo a violência nas relações interpessoais, ainda é de grande magnitude e requer, necessariamente, o fortalecimento da Política Nacional definida no Pacto de Enfrentamento e na Lei Maria da Penha. Para isso, faz-se necessária a adequada alocação de recursos orçamentários federais, estaduais e municipais, para que os serviços e equipamentos necessários a esse enfrentamento possam ser ampliados e melhor qualificados. Requer, ainda, um processo contínuo de capacitação dos agentes públicos para que as mulheres em situação de violência possam ter assegurado o acesso à justiça.

O Informe Hemisférico elaborado pelo Mesecvi/OEA, que analisa o cumprimento da Convenção de Belém do Pará, assinala as dificuldades



das mulheres de terem acesso à justiça e de serem bem atendidas pelos funcionários encarregados de cumprir a Lei. Aponta, assim, para a necessidade dos Estados-Partes promoverem capacitações desses funcionários, bem como avaliações periódicas sobre a atuação dos serviços voltados para as mulheres em situação de violência. Além disso, destaca a necessidade de eliminar os preconceitos e discriminações contra as mulheres ainda vigentes nas instituições e que limitam o enfrentamento da violência. Esse Informe apresenta um conjunto de recomendações especialmente voltadas para o acesso à justiça dentre as quais: o estabelecimento de mecanismos judiciais eficazes e ágeis para punir toda forma de violência contra as mulheres e a sensibilização dos operadores de justiça para que apliquem de forma correta a lei voltada para a proteção às mulheres em situação de violência.

379

Esse Informe reconhece que, para as mulheres, o acesso à justiça por meio dos serviços necessários para esse fim, especialmente o acesso ao Poder Judiciário e às instituições da justiça como um todo, é um desafio em todos os Estados-Membros da OEA, mesmo para aqueles que no campo legislativo se adequaram à Convenção de Belém do Pará.

Mesmo reconhecendo os avanços ocorridos no Brasil, o grande desafio que se coloca é diminuir a distância entre o importante avanço legislativo e o efetivo acesso das mulheres à justiça. Nesse sentido, as organizações e movimentos de mulheres devem continuar a exercer uma atuação forte e constante de advocacy dirigida a todo o Estado, mas, principalmente, ao Poder Judiciário e demais instituições da justiça. É fundamental que essas instituições reconheçam que a violência contra as mulheres é uma grave violação dos direitos humanos, e que a demora ou a omissão em lhes responder têm sérias consequências sobre suas vidas.

O enfrentamento da violência contra a mulher, tal como definido na Convenção de Belém do Pará, aponta ainda a necessidade de contextualizar essa violência no quadro de um conjunto de discriminações vivenciadas pelas mulheres. Nesse sentido, o empoderamento político das mulheres, sua autonomia econômica, seu acesso ao conjunto de direitos individuais e sociais, formalmente conquistados na legislação, são fatores determinantes para fazer avançar uma efetiva política pública voltada para propiciar às mulheres o direito a uma vida sem violência. Significa realizar o que a Marcha das Margaridas, de 2011, que reuniu milhares de mulheres rurais em Brasília, definiu como metas: justiça, autonomia e igualdade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVON/IBOPE (2009). *Percepções sobre a violência doméstica contra a mulher no Brasil*, [www.institutoavon.org.br](http://www.institutoavon.org.br).
- BARSTED, Leila Linhares (2006). *A violência contra a mulher e a Convenção de Belém do Pará*. In BARSTED, Leila, PITANGUY, Jacqueline e MIRANDA, Dayse. (orgs.) *O Progresso das Mulheres no Brasil 1992-2002*. Rio de Janeiro: Cepia.
- BARSTED, Leila Linhares (2006 A) *O avanço Legislativo no Enfrentamento da Violência Contra a Mulher*. In LIBARDONI, Marlene e LEOCÁDIO, Elcylene (orgs.). *O Desafio de Construir Redes de Atenção às Mulheres em Situação de Violência*. Brasília: Agende.
- CAMPOS, Carmen Hein, (2003). *Os Juizados Especiais Criminais (JECRIMs) e a conciliação da violência conjugal*. In ALMEIDA, Suely de Souza, SOARES, Bárbara e GASPARY, Marisa (orgs). *Violência doméstica: bases para a formulação de políticas públicas*. Rio de Janeiro, Revinter.
- CARNEIRO, Suely (2005). *Mulheres Negras, violência e pobreza*. In SPM – *Diálogos sobre Violência Doméstica e de Gênero*. Brasília, SPM.
- DIEESE (2011). *Anuário das Mulheres Brasileiras*. [www.sepm.gov.br](http://www.sepm.gov.br)
- Fórum de Segurança Pública. *Anuário Fórum de Segurança Pública 2010 – 2008*, [www2.forumseguranca.org.br/content/senasp](http://www2.forumseguranca.org.br/content/senasp).
- ISP (2011). *Dossiê Mulher 2010* – [www.isp.rj.gov.br](http://www.isp.rj.gov.br).
- HERMANN, Jacqueline (2006) – *A Violência contra a mulher em números: dificuldades e desafios*, in LIBARDONI, Marlene e LEOCÁDIO, Elcylene (orgs.). *O Desafio de Construir Redes de Atenção às Mulheres em Situação de Violência*. Brasília, Agende.
- Instituto Sangari, Ministério da Justiça (2011) *Mapa da Violência no Brasil 2011*, disponível em [www.sangari.com/mapadaviolenca](http://www.sangari.com/mapadaviolenca).
- Isis International (1998). *The 5<sup>th</sup> Anniversary of the World Conference on Human Rights*, Documentation and Information Center. [www.freeofviolence.org/fifthanniv.htm](http://www.freeofviolence.org/fifthanniv.htm)
- LIBARDONI, Marlene (2000). Fundamentos Teóricos e Visão Estratégica da Advocacy. *Revista Estudos Feministas*. Florianópolis CFH/CCE/UFSC, v. 8, n. 2.
- Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional.(2009) Sistema Penitenciário no Brasil. Dados consolidados. Disponível em <http://portal.mj.gov.br>.
- Ministério das Relações Exteriores/ Ministério da Justiça/ Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (2002). *Relatório Nacional Brasileiro – Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher* – Protocolo Facultativo, Brasília.
- OEA. Informe Hemisférico – Mesecvi/Cevi. [www.oas.org](http://www.oas.org)
- PASINATO, Wania e SANTOS, Cecília (2008). *Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil*. Núcleo de Estudos de Gênero Pagu. Campinas: PAGU/UNICAMP, 2008.
- PETCHESKY, Rosalind e JUDD, Karen (orgs.) (1998). *Negotiating Reproductive Rights*. New York.International Reproductive Rights Research Action Group – IRRRAG, Zed Books.
- ROWBOTHAM, Sheila (1998) Entrevista com Sheila Rowbotham in Sorj/SORJ, Bila e GOLDEMBERG, Miriam – *Revista Estudos Feministas*. Rio de Janeiro, IFCS/UFRJ, v. 6, n. 2.
- SCHRAIBER, Lilia Blima et alii (2003). *Características da Violência Física e/ou Sexual entre Mulheres Usuárias de Serviços de Saúde da Grande São Paulo*. Ciência & Saúde Coletiva.. Brasília v. 8, n. supl. 1.
- SCHULER, Margareth, THOMAS, Dorothy (1999). *Direitos Humanos das Mulheres Passo a Passo, publicado por Women, Law and Development International (1997)* e traduzido ao português e editado pela Cepia, Rio de Janeiro em 1999.

- Senado Federal (2009). DataSenado Secretaria de Pesquisa e Opinião Pública do Senado Federal. Pesquisa Nacional sobre Violência doméstica e Familiar contra a Mulher. Disponível em <http://legis.senado.gov.br> e na Biblioteca Virtual [www.falesemmedo.com.br/\\_conteudo/download](http://www.falesemmedo.com.br/_conteudo/download).
- SENASP (2010). *Pesquisas de Vitimização* – <http://portal.mj.gov.br>.
- SOCIAL WATCH REPORT (2004). *Fear and Want: Obstacles to Human Security*, [www.socialwatch.org/annualreport](http://www.socialwatch.org/annualreport)
- SPM (2003). *Relatório Nacional Brasileiro – Cedaw/ONU*. [www.sepm.gov.br/articulacao/articulacao-internacional/recomendacoes-Cedaw-poprtugues](http://www.sepm.gov.br/articulacao/articulacao-internacional/recomendacoes-Cedaw-poprtugues).
- SPM – (2005), *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*, Presidência da República, Brasília, [www.sepm.gov.br](http://www.sepm.gov.br).
- SPM – (2008), *Mulheres em Pauta*, [www.sepm.gov.br](http://www.sepm.gov.br).
- SPM – (2010), *Balanco do Pacto de Enfrentamento da Violência contra a Mulher, 2010*, [www.sepm.gov.br](http://www.sepm.gov.br).
- SPM – (2010), *Norma Técnica de Padronização das Deams* – Edição Atualizada 2010, Secretaria de Políticas para as Mulheres/Presidência da República, Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça, UNODC – *Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime*, Brasília. [www.sepm.gov.br](http://www.sepm.gov.br).
- WALSELFISZ, Julio (2011) Caderno Complementar (2011) 2, Mapa da Violência. disponível em [www.sangari.com/mapadaviolencia](http://www.sangari.com/mapadaviolencia).



# VIOLÊNCIAS CONTRA AS MENINAS, ADOLESCENTES E JOVENS

*Aparecida Fonseca Moraes*

383

Nas duas últimas décadas, as distintas formas de violências dirigidas às meninas, adolescentes e jovens<sup>1</sup> no Brasil alcançaram visibilidade pública a partir das denúncias de diferentes organizações civis que atuam na defesa dos direitos humanos. A consistente articulação civil em torno da elaboração e aprovação, em 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), tornou a década de 90 um marco na explosão de denúncias e propostas de ação no combate à violência contra esses segmentos, o que em boa parte se traduziu em ações coordenadas com os governos em vários níveis.

No campo da produção de políticas específicas para as mulheres, foi especialmente na segunda metade da década de 2000 que se tornou mais expressiva a agenda de combate à violência contra as meninas, adolescentes e jovens. Nessa década, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), a Secretaria de Direitos Humanos e a Comissão Intersectorial contra a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes alocaram recursos financeiros e apoiaram várias iniciativas, como seminários, congressos, publicações e capacitações para profissionais, com o objetivo de assegurar uma atenção mais eficaz na garantia dos direitos de crianças e adolescentes. As ações coordenadas através do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2007-2010), lançado pela SPM são exemplos importantes dessa política.

*Aparecida Fonseca Moraes* – doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia) e professora adjunta do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

<sup>1</sup> Nota metodológica: Reconhecemos que as bases de informação disponíveis sobre as idades das vítimas de violência no Brasil apresentam dificuldades quanto à padronização das faixas etárias que representam as diferentes fases da vida, como adolescência e juventude, por exemplo. Para não nos estendermos nesta questão metodológica, adotamos aqui as categorias “adolescentes” e “jovens” para nos referirmos às faixas de idade entre doze e vinte e quatro anos. Optamos também por manter a expressão “meninas”, uma vez que algumas das informações que serão aqui comentadas cobrem idades um pouco abaixo de doze anos. Utilizamos “meninas” em itálico, por se tratar de uma categoria nativa, muito empregada nas práticas das organizações que combatem a violência. Esta terminologia tem importante valor simbólico nessas ações, mas o seu emprego costuma ser aleatório e impreciso, podendo cobrir intervalos etários muito variados desde a infância.

Com objetivo de oferecer um breve retrato sobre as violências que atingem meninas, adolescentes e jovens no contexto brasileiro na última década, selecionamos alguns dados e informações divulgados na internet em relação a duas questões. A primeira diz respeito aos crimes de homicídio de jovens. Este é sempre lembrado como fenômeno tipicamente masculino, porém se torna altamente relativo quando identificamos que o Brasil está entre os países que mais matam as suas adolescentes e mulheres jovens. Outra questão refere-se a dois tipos de crimes relacionados à violência sexual: o estupro e aquele que, até agosto de 2009, era classificado como “atentado violento ao pudor”. Essas questões indicam a necessidade de destacar as semelhanças e algumas particularidades em relação às diversas formas de violência contra o segmento de meninas e adolescentes. Além disso, apontam como a esfera da intimidade e o espaço doméstico terminam por constituir contextos ameaçadores para um significativo número de meninas, adolescentes e jovens.

### HOMICÍDIOS

As edições do Mapa da Violência no Brasil, com ênfase na mortalidade violenta da juventude brasileira<sup>2</sup> apresentam um quadro de inegável desafio para as políticas públicas de combate à violência no Brasil: o elevado número de homicídio de jovens. O Mapa da Violência 2010 retrata a evolução de homicídios nos estados brasileiros no período 1997-2007 e identifica que o corte de idade adotado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) corresponde à exposição à violência letal na medida em que “é a partir dos 12 anos que se inicia uma crescente espiral de violência”. Entre os 12 e os 15 anos de idade, a cada ano de vida, praticamente duplica o número e as taxas de adolescentes vítimas de homicídio.

Quando as mortes por homicídios aparecem retratadas segundo o sexo, não restam dúvidas de que há uma explosão numérica das ocorrências de mortes masculinas. Ao mesmo tempo, o caderno complementar ao Mapa 2011 sobre homicídio de mulheres no Brasil (2011)<sup>3</sup> mostra como elas estão sendo assassinadas: as armas de fogo são empregadas em pouco mais da metade dos homicídios femininos. O restante dos assassinatos de mulheres se dá com o uso de objetos cortantes, penetrantes, contundentes, sufocação etc. Em 2007, 1.066 adolescentes e jovens de 15 a 24 anos do sexo feminino, foram assassinadas no Brasil e 40% deste total, na região Sudeste. Segundo o Mapa 2010, ainda em relação à população feminina nesse mesmo intervalo etário, o homicídio é maior na região Centro-Oeste (7,5%), percentual que é seguido pelas regiões Sul (6,9%), Sudeste (6,7%), Nordeste (5,2%) e Norte (4,8%).

Finalmente, se por um lado os estudos confirmam que os homicídios femininos no Brasil apresentam um padrão baixo em relação aos masculinos, por outro, na década de 1998 a 2008, o Mapa de 2001, revela que 42 mil mulheres foram assassinadas em um

<sup>2</sup> A série inclui 11 mapas, produzidos há mais de uma década sob a responsabilidade do sociólogo Julio Jacobo Waiselfisz. Os Mapas que serão aqui explorados (2010 e 2011) utilizaram como fonte principal as informações do Subsistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), divulgados pelo Ministério da Saúde.

<sup>3</sup> Ver, WASELFSZ (2011).

ritmo que acompanhou quase estritamente o crescimento da população feminina. Em uma comparação com o contexto internacional, as nossas taxas femininas de homicídios são ainda muito elevadas. Nas informações levantadas junto a setenta e três países, o Brasil (2007) ocupou a décima segunda posição nas taxas de homicídio feminino.

A caracterização desses homicídios de fato mostra que o ingresso na adolescência aumenta a possibilidade desse segmento fazer parte das estatísticas de violência no Brasil. Ao mesmo tempo em que os jovens do sexo masculino aparecem como as principais vítimas da violência são também os principais atores desta. Do ponto de vista da nossa formação cultural, há um significativo registro da masculinidade violenta implicada nessas ações, onde as relações de gênero assumem significativa expressão. Não resta dúvida de que ainda há pouco conhecimento e uma frágil produção estatística para se entender, tanto essas dinâmicas, quanto as consequências desse tipo de violência na vida de diferentes grupos de mulheres jovens e adolescentes do nosso país. Em momento de avanços em tantas áreas nas políticas públicas, esse é avanço urgente que precisamos alcançar.

385

## VIOLÊNCIA SEXUAL

A violência é frequentemente estudada como fenômeno espacialmente localizado. A violência contra as meninas e adolescente aparece em territórios que são definidos como o “bairro”, a “cidade”, a “região” etc. Porém, um tipo de espaço é comum a todas elas quando se trata de violência sexual: o espaço privado, doméstico. Neste moram os agressores, conhecidos das vítimas.

Fenômenos muito distintos vêm sendo abrigados na definição de “violência sexual” para chamar atenção para a vitimização das meninas. Abuso sexual, estupro, incesto, pedofilia, exploração sexual para fins comerciais, entre outros, têm ocupado espaço na mídia e são objeto de intervenção governamental e de grupos organizados da sociedade civil. Inúmeras características aproximam estes eventos criminosos. Mas eles também são produzidos a partir de dinâmicas particulares e requerem análises específicas.

Como forma de categorizar a “violência sexual” contra meninas e adolescentes, abordaremos aqui os crimes de estupro e aqueles que até bem pouco tempo atrás eram denominados “atentado violento ao pudor” (AVP). No Brasil, antes das modificações do Código Penal (1940), os crimes de AVP eram definidos como aqueles que não envolviam penetração, isto é, constituíam-se em “ato libidinoso” diverso da “conjunção carnal”. A Lei 12.015/09 revogou o artigo 214 do Código Penal referente ao crime de atentado violento ao pudor e deu nova redação ao artigo 213 que define o crime de estupro. Nesta nova redação, o delito de atentado violento ao pudor passou a integrar a definição de estupro. Com a junção desses crimes, tanto homens quanto mulheres podem agora aparecer como sujeitos ativos ou passivos de estupro. A Lei estabeleceu penas e tratamentos mais rigorosos para os autores desse crime em casos de vítimas menores de 18 anos. Para os casos de vítimas menores de 14 anos criou o tipo penal “Estupro de Vulnerável”. Se antes o cômputo geral de crimes de estupro significava vitimização feminina e autoria masculina,

agora, do ponto de vista da produção das estatísticas, essa nova redação reforça a importância da desagregação por sexo em todos os delitos e crimes sexuais.

Em âmbito nacional, não há base consolidada e integrada com informações sobre violências sexuais dirigidas às meninas, adolescentes e jovens. Ao mesmo tempo, a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro tem se destacado na publicação sistemática de dados e na produção de estatísticas criminais sobre a violência contra a mulher. A “série estudos” do Dossiê Mulher é um exemplo deste esforço ao investir na consolidação e divulgação de informações.

Recentemente publicada, a série histórica sobre o estupro no estado do Rio de Janeiro na última década, incorporando a análise conjunta dos crimes, mostra que foram notificados 36.599 casos à polícia (2000-2010).<sup>4</sup> A taxa anual, por cem mil habitantes, destas notificações foi mais baixa em 2003 (17,3) e mais alta em 2010 (28,7) (lb. p.20). Mas aqui se deve lembrar que nem sempre o aumento do registro de queixas está relacionado com o aumento real das ocorrências. Outros fatores, como melhorias nas condições do acesso da população à polícia, podem ser determinantes. Por fim, o Dossiê Mulher 2011 também confirma, em relação aos dados anteriores, o padrão vitimizador na modalidade dos crimes sexuais: a grande maioria das vítimas é constituída por mulheres, o que pode ser ilustrado através do percentual de 81,2% no ano de 2010.

O estudo que realizamos sobre os crimes sexuais de AVP e estupro registrados nas delegacias de polícia do estado do Rio de Janeiro nos anos 2001, 2002 e 2003 mostrou grande consistência nas características das vítimas, dos autores e das circunstâncias destes crimes.<sup>5</sup> Os mesmos traços se repetiram ao longo dos três anos, corroborando padrões regulares na forma como os crimes sexuais poderiam ser convertidos em informação. Ao mesmo tempo, notamos semelhanças e diferenças relevantes entre essas duas práticas violentas.

Um aspecto importante quanto às características diferenciadas entre estes crimes tem relação com os horários escolhidos pelos autores para a prática dos delitos sexuais. Os períodos da noite e madrugada apareciam como predominantes em caso de estupros, principalmente porque uma parte considerável acontecia em vias ou áreas públicas. No período da tarde era o momento em que ocorria a maior proporção de AVPs, tanto praticados por pessoas conhecidas das vítimas, como por desconhecidos próximos ao local de moradia delas.

Esta informação é de suma importância quando nos referimos à vitimização de crianças e adolescentes. Isto decorre da seguinte constatação: o cenário típico do atentado violento ao pudor envolvia vítimas que são crianças ou adolescentes, predominantemente do sexo feminino, atacadas durante a tarde, em sua residência ou em locais próximos, por uma pessoa do sexo masculino. No estudo mencionado, em mais de um terço dos casos os agressores eram os próprios parentes e as vítimas foram

<sup>4</sup> Ver TEIXEIRA, Paulo Augusto S.; PINTO, Andréia S.; MORAES, Claudia O. (Orgs.) (2011).

<sup>5</sup> Ver MORAES, Aparecida F., SOARES, Barbara M., CONCEIÇÃO, Greice Maria da (2005).



dominadas pela força, pela ameaça ou por outros mecanismos de sujeição, e raramente, pelo emprego de armas.

Até onde as informações disponíveis nos permitem chegar, as estatísticas policiais do Rio de Janeiro, referentes ao ano de 2007, atualizaram e comprovaram esse padrão. Em que pese a falta de informação cruzada do sexo com a idade, o padrão de vitimização do sexo feminino e das crianças e adolescentes foi confirmado. É significativo notar que o número de mulheres vítimas de atentado violento ao pudor representou 70,7% dos registros e que 64,7% da violência sexual notificada (pelos dois sexos) ocorreram contra pessoas entre 0 e 17 anos. Há ainda uma notável identificação da face incestuosa deste crime sexual. A provável relação vítima-agressor mostrou que a maioria conhecia os seus perpetradores e que as relações de parentesco (pais, padrastos e parentes) representavam 28,6% casos e, entre estes, a maior parte ocorreu com o pai biológico ou com um padrasto unido ao grupo familiar (18,4%).<sup>6</sup>

Os casos de estupro costumam repetir esse padrão quando a violência é sofrida no âmbito doméstico. Há fortes razões para considerar que as circunstâncias e os personagens identificados no nosso estudo ilustram uma realidade mais ampla. Assim como o AVP, os estupros ocorrem dentro de casa, são praticados majoritariamente por conhecidos – normalmente parentes das vítimas – e atingem crianças, adolescentes e jovens do sexo feminino. Também foi este o padrão identificado no Dossiê Mulher/RJ contendo dados sobre 2007. Em um total 1.376 casos, um elevado percentual de crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos foram vítimas de estupro (43,2%) e, se estendida esta faixa etária até os 24 anos, o percentual sobe para 63,2%. Também nos casos de estupro, a maioria das vítimas conhecia os seus perpetradores (55,4%) e em quase vinte por cento dos casos, eles eram pais, padrastos e outros parentes (Ib., p.26).

Finalmente, vale destacar o registro da pedofilia também identificado no estudo Crimes sexuais no estado do Rio de Janeiro: 2001 a 2003, já citado. Quando se trata da idade dos personagens envolvidos, foi nítido o diferencial etário de vítimas e autores nas duas modalidades de violência. Os perpetradores eram sempre bem mais velhos do que as vítimas. Este conteúdo perverso da pedofilia foi especialmente acentuado nos casos de AVP, pois foi possível encontrar uma grande concentração de crimes em que crianças foram atacadas por jovens, adultos e idosos. Nos casos de AVP, 65% das vítimas eram meninas de 12 anos ou menos, enquanto os seus agressores tinham mais de 25 anos.

A violência sexual contra meninas e adolescentes é fortemente reproduzida nos espaços domésticos e envolve homens adultos autores em grande parte integrados às relações familiares. Isto certamente coloca muitos desafios para as políticas públicas. Um deles chama atenção para o cuidado de não se produzir preconceitos e estigmas baseados na idéia de que os espaços domésticos onde estas agressões ocorrem pertencem às famílias malogradas, onde os homens violentam sexualmente e as mães se calam.

<sup>6</sup> Ver DUARTE, Mário Sérgio de B. & PINTO, Andréia S. Dossiê Mulher. 2008, p. 16-20.

É preciso aprofundar o conhecimento sobre as dinâmicas destes ataques, assim como produzir estudos que cubram a variedade e diversidade nacional. Assim é necessário avançar com as políticas de combate à violência que atinge as mulheres adultas para que possamos também dar passos mais largos na prevenção à violência dirigidas às meninas e adolescentes.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DUARTE, Mário Sérgio de B. & PINTO, Andréia S. *Dossiê Mulher*. Rio de Janeiro: ISP, 2008. Disponível em [http://urutau.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/DossieMulher.pdf](http://urutau.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/DossieMulher.pdf).
- MORAES, Aparecida F., SOARES, Barbara M., CONCEIÇÃO, Greice Maria da. *Crimes sexuais no estado do Rio de Janeiro: 2001 a 2003*. Rio de Janeiro: Boletim Segurança e Cidadania/CE-SEC. v.09, p.1-20, 2005. Disponível em [http://www.ucamcesec.com.br/at\\_proj\\_conc\\_texto.php?cod\\_proj=217](http://www.ucamcesec.com.br/at_proj_conc_texto.php?cod_proj=217).
- TEIXEIRA, Paulo Augusto S.; PINTO, Andréia S.; MORAES, Claudia O. (Orgs.). *Dossiê Mulher 2011 – Série Estudos 2*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública/ISP, 2011. Disponível em [http://urutau.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/DossieMulher2011.pdf](http://urutau.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/DossieMulher2011.pdf).
- WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil*. Instituto Sangari, 2010. Disponível em <http://www.sangari.com/mapadaviolencia/mapa2010.html>
- WASELFISZ, Julio Jacobo. *Caderno complementar 2 – Mapa da violência 2011: Homicídios de mulheres no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Instituto Sangari, 2011. Disponível em <http://www.sangari.com/mapadaviolencia>.



# EDUCAÇÃO FORMAL, MULHERES E GÊNERO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO



Foto: Nair Benedicto – N. Imagens

---

*Fúlvia Rosemberg*  
*Nina Madsen*

É possível apreender duas perspectivas para focalizar as interconexões entre educação e gênero no Brasil contemporâneo: uma primeira abordagem identificada aos estudos de gênero culturais está mais atenta a aspectos identitários, isto é, à construção de identidades de gênero via processos amplos de educação, para além da escola ou do sistema educacional. Tal produção, frequentemente referenciando Guacira Louro (1997), tem estado muito presente nos encontros Fazendo Gênero: Seminário de Estudos sobre a Mulher. A despeito da relevância dessa abordagem, ela não será privilegiada neste estudo que focalizou, exclusivamente, uma segunda perspectiva: aquela que focaliza a educação formal que se processa no sistema de ensino brasileiro.

O estudo aqui apresentado se propôs a captar, em perspectiva diacrônica contemplando o período 2003-2009, especificidades da educação de mulheres e de homens à luz da meta de equidade de gênero.

*Fúlvia Rosemberg* – psicóloga, Professora de Psicologia Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), onde coordena o Núcleo de Estudos de Gênero, Raça e Idade (NEGRI) e pesquisadora do Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas, onde coordena a sessão brasileira do Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford.

*Nina Madsen* – mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília, onde atualmente desenvolve sua pesquisa de doutorado sobre a trajetória de mulheres na educação. Coordena o Observatório Brasil da Igualdade de Gênero da Secretaria de Políticas para as Mulheres.

O monitoramento das hierarquias de gênero (e de raça) na implementação de políticas sociais tem sido feito, principalmente, pela análise do chamado “hiato de gênero”<sup>1</sup> – *gender gap* em inglês (ou *race gap*/hiato de raça para as relações raciais). Porém, apesar de usá-lo neste estudo, alertamos que este foco se mostra insuficiente para apreender as hierarquias sociais. As desigualdades sociais não são apreendidas apenas a partir dos indicadores específicos mas também dos indicadores gerais. Portanto, o monitoramento do progresso das mulheres na educação deve estar atento não apenas ao *gender gap*, mas também à concepção de homem e mulher, adulto e criança que orienta tanto as políticas específicas, quanto as chamadas políticas universalistas e que benefício essas políticas estão trazendo para as mulheres. A nosso ver, a formulação e o monitoramento de políticas educacionais a partir de uma perspectiva de gênero focada exclusivamente no acesso, deixa escapar importantes dimensões da complexa estrutura de desigualdades que define e é definida pela educação nacional.

Entendemos que as desigualdades de gênero na educação seriam melhor entendidas a partir de um olhar tridimensional, inspirado em Nancy Fraser (1997, 2003 e 2006), que considera, simultaneamente, as perspectivas econômica (políticas de redistribuição), cultural-simbólica (políticas de reconhecimento) e política (políticas de representação),<sup>2</sup> de modo que se alcance uma compreensão mais ampla sobre como se entrecruzam as desigualdades sócio-econômicas, geracionais, de gênero e raça na estruturação de um sistema que sustenta e produz desigualdades estruturais e simbólicas.

Caviedes, Fernández e Barrientos (2006, p.10), ao traduzirem os aportes de Fraser para o campo da educação, estabelecem a seguinte relação: política de acesso igualitário à educação equivaleria a políticas de redistribuição visando à justiça distributiva; políticas do processo educativo, ou da *socialização de gênero* (itálico das autoras), visaria à justiça cultural ou simbólica de Fraser.

Na análise da justiça distributiva (ou redistributiva), as autoras propõem que se focalizem indicadores de acesso e progresso na educação: taxas de frequência escolar e alfabetização, média de anos de estudo, notas em sistemas/processos de avaliação, entre outros. No âmbito da justiça cultural-simbólica, por outro lado, seriam focalizados os processos de

<sup>1</sup> No Brasil, a expressão consagrada tem sido “hiato de gênero”, que será usada neste texto, apesar de, conceitualmente, ser mais apropriada a expressão “hiato de sexo” por lidar com variáveis sexuais. O “hiato de gênero” compara diferenças entre os indicadores educacionais de homens e de mulheres. Seu oposto seria a paridade de oportunidades.

<sup>2</sup> Para um maior desenvolvimento desse modelo reportar-se a Madsen (2008).

ensino-aprendizagem responsáveis pela produção e reprodução de modelos ou representações de gênero. Esses processos abrangem desde as diversas formulações do currículo escolar, passando pelas diversas práticas sociais e pedagógicas que ocorrem na escola – da sala de aula ao recreio, do currículo formalizado ao “oculto”. Além dessas duas perspectivas, e segundo proposição mais recente de Fraser (2006), Madsen (2008) incluiu, também na análise da educação nacional à luz das relações de gênero, a terceira perspectiva, a da representação. Para a autora, ela se traduz na análise da ocupação de posições de poder/comando no campo da educação por homens e mulheres.

393

Para o recorte temporal deste estudo – a primeira década deste século – é necessário remontar à década de 1990, período marcado por intensas mudanças geradas por reformas educativas impulsionadas por compromissos e metas internacionais. Com foco prioritário no acesso e na universalização de etapas da educação básica, essas reformas impactaram os indicadores educacionais brasileiros, ampliando as taxas de matrícula no ensino fundamental e no ensino médio sem, no entanto, eliminar as iniquidades históricas de acesso, permanência e sucesso em percurso educacional de qualidade (HADDAD, 2008).

Foi no contexto das reformas da década de 1990 que as agendas de gênero e de educação se entrecruzaram no Brasil. No espaço das formulações de compromissos internacionais, estabeleceu-se uma tradução bastante pragmática da promoção da igualdade de gênero na educação: ampliar o acesso de meninas e moças à educação seria, de acordo com documentos internacionais, uma importante e eficaz estratégia de combate à pobreza. Mães educadas se traduziriam em filhos(as) educados(as) e em famílias menos pobres. Uma equação simples que promoveu a entrada da temática de gênero na agenda internacional da educação, mas de forma reduzida, restrita e limitadora (VIANNA; UNBEHAUM, 2004; MADSEN, 2008; ROSEMBERG, 2001).

No Brasil da década de 1990, como alguns indicadores de acesso e progressão de meninas/mulheres adultas na educação já eram melhores que aqueles de meninos/homens adultos, o cenário terminou por justificar a não-observância de metas por igualdade de gênero impressas nos compromissos internacionais dos quais o país é signatário.

O foco prioritário no acesso à educação terminou por traduzir, de maneira equivocada, sexo por gênero. Assumiram-se metas de paridade (mesmo número de meninos e meninas entrando e saindo das escolas) e negligenciaram-se diagnósticos, análises e políticas de gênero, as quais

ênfatisam desigualdades de acesso intragrupos de mulheres, bem como as marcas culturais da educação. O Estado brasileiro, portanto, quando incorporou a agenda de gênero expressa nos documentos internacionais de educação, silenciou os conflitos e as desigualdades internas ao próprio sistema educacional e sua articulação com a produção e sustentação das desigualdades de gênero em outros campos sociais. Ou seja, se no Brasil observamos paridade entre os sexos no acesso e progressão escolar, isto não elimina, por exemplo, a intensa desigualdade educacional observada entre mulheres rurais e urbanas ou a desigualdade salarial observada entre homens e mulheres que detêm o mesmo nível de escolaridade.

Para avançar na compreensão das desigualdades de gênero nos diversos campos, adotamos o conceito de heterocronia forjado pela feminista Emily Hicks nos anos 1960: os processos sociais não são sincrônicos mas heterocrônicos. Não há porque se supor uma sincronia (posição em mesmo “nível”) das desigualdades sociais e dos processos históricos de luta pela igualdade de oportunidades em todas as instituições. De um lado, há tempos vem-se apontando as melhores condições de acesso, permanência e sucesso no sistema educacional do conjunto de mulheres quando comparado ao conjunto de homens (CARVALHO, 2009). O mesmo não se repete no plano do mercado de trabalho (ver neste volume artigo de Bruschini e colaboradoras/es). Por outro lado, os diferentes movimentos sociais de combate às desigualdades se organizaram em diferentes momentos da história social: os movimentos operários precederam os das mulheres que precederam os étnico-raciais. Os movimentos em prol dos direitos da infância e juventude são datados das últimas décadas do século XX (ROSEMBERG; MARIANO, 2011). As instituições sociais – igrejas, sindicatos, partidos políticos, governos, empresas, escola – tiveram e têm seus tempos próprios para reagir às mobilizações dos movimentos sociais nas diferentes instituições que reivindicam igualdade de direitos e de oportunidades. Se no Brasil temos mulheres governantes, não as temos sacerdotisas. Se temos sacerdotes negros e provenientes da classe operária, não os/as temos mulheres. As mulheres conseguiram o direito de frequentar a escola antes do direito ao voto, antes do direito a manter seu nome de solteira quando casada, antes do direito à interrupção da gravidez. Esses são alguns exemplos do que Hicks denomina de heterocronia no plano social. No plano da história de vida, é também possível sugerir processos não-sincrônicos. Isto é, as diferentes formas de desigualdade social não atingem as pessoas durante sua trajetória de vida da mesma forma e com o mesmo impacto. Isto nos impele a estar atentas à dimensão geracional, ou às relações de



idade, também na análise da equidade de acesso e progresso no sistema educacional.

Além do apoio nesse quadro interpretativo, para a elaboração deste estudo beneficiamo-nos de trabalhos anteriores que realizamos sobre o tema (MADSEN, 2008; ROSEMBERG; PINTO; NEGRÃO, 1982; ROSEMBERG; SILVA; CARDOSO, 2008) e de uma revisão da literatura produzida nesta década, para a qual contribui, em muito, a Base de Dados Ariadne – particularmente as sistematizações – organizada pelas pesquisadoras do Grupo de Pesquisa Estudos de Gênero, Educação e Cultura Sexual (VIANNA et alii, 2011). Este estudo apoiou-se, ainda, em tabulações de microdados das PNADs 2003 e 2009 e dos Censos do Ensino Superior de 2003 e 2009, especialmente produzidas para este fim.<sup>3</sup> As tabulações desagregaram os dados por sexo e cor/raça. Concentramos nossas interpretações e análises nos segmentos de cor preta e parda, que juntos compuseram a categoria analítica e política negro(a). O mais das vezes não discutimos dados referentes a indígenas e amarelos(as), em decorrência de seu reduzido número na amostra das PNADs, o que pode redundar em imprecisão.

O texto se organizou em torno de quatro tópicos: políticas de educação e gênero; acesso e progressão no sistema educacional; ensino superior, ações afirmativas e carreiras; docentes, trabalhadoras e gestoras.<sup>4</sup>

## **POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E GÊNERO**

Dentre os progressos das mulheres na década, no âmbito da articulação entre políticas educacionais e políticas para mulheres e gênero, iniciamos o tópico com o destaque para o aumento da produção bibliográfica, particularmente de teses e dissertações. Além da pesquisa frequentemente citada de Vianna e Unbehaum (2004; 2006), a revisão de Claudia Vianna (2011) assinala a localização de 33 trabalhos produzidos a partir de 2000 que focalizam a “incorporação do gênero/sexualidade nas políticas de educação”. As perspectivas analíticas adotadas por esses trabalhos são diversas: da discussão sobre a co-educação (AUAD, 2004), ao sucesso/fracasso escolar

<sup>3</sup> Os microdados foram processados por Cristiano Miglioranza Mercado. Não foi possível efetuar tabulações especiais do Censo 2010 porque dispõem-se apenas de microdados referentes ao universo, cuja confiabilidade é reduzida com relação à amostra (comunicação pessoal, Sergei Soares, 2011). Os microdados dos Censos do Ensino Superior foram tabulados por Nelson A. S. Gimenes e Wilton R. Santos. Para a realização deste estudo contribuíram Marcia Caxeta, Raquel Ribeiro, Marli Ribeiro, Maria José O. de Souza e Leandro F. Andrade a quem agradecemos.

<sup>4</sup> Apesar de nossa compreensão de que a política de educação infantil (EI), particularmente a de creche, faz uma interlocução importante com o tema, a EI será tratada, aqui, apenas como uma sub-etapa da educação básica.

de meninos e meninas (CARVALHO, 2003), mas concentrando-se, principalmente, na análise dos Parâmetros Curriculares Nacionais (VIANNA, 2011, p.13); de políticas nacionais, a políticas locais; das ações afirmativas (AA) no ensino superior (WELLER; SILVEIRA, 2008), às políticas de fomento à pesquisa (TAVARES, 2008).

Diante da diversidade de perspectivas, enfoques e extensão, optamos por analisar, a partir da pesquisa de Madsen (2008), como as políticas de educação e das mulheres, em nível federal, vêm focalizando o tema "gênero/mulheres e educação".

396

### **Mulheres e gênero na educação**

A década de 2001-2010, herdeira do processo de reformas educacionais do período anterior, deu continuidade, no campo educacional brasileiro, ao projeto iniciado nos anos 1990. No entanto, no campo das políticas de gênero, observa-se, no mesmo período, um processo de transição institucional marcado pelo fortalecimento da agenda das mulheres e da agenda de gênero mais ampla a partir da criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), em 2003.

Na cronologia das políticas de educação formal, mulheres e gênero, são marcos dessa década: o Plano Nacional da Educação (PNE), de 2001; a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, em 2003; a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, do Ministério da Educação (MEC), em 2004; a realização da 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM) e a formulação do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), em 2004; o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação, em 2007; a realização da 2ª CNPM e a formulação do II PNPM, em 2007. A realização da Conferência Nacional de Educação (Conae) e o lançamento do PNE 2011-2020, em 2010, dão início à nova década e incorporam algumas das mudanças que foram gestadas ao longo dos anos de 2001 a 2010.

Além disso, outros três marcos de fundamental importância merecem ser recuperados da década de 1990: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9.394/96; os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) para o Ensino Fundamental, de 1997; e os PCN para o Ensino Médio, de 1999.

A LDB e o PNE 2001-2010 são os documentos que definem, legal e programaticamente, a educação nacional: seus princípios, métodos e conteúdos

fundamentais; sua estrutura e sua política de financiamento. Da maneira como foram formulados, porém, são insatisfatórios do ponto de vista do reconhecimento de desigualdades e direitos não apenas de gênero, como também de raça/etnia, classe e geração (MADSEN, 2008).

Outro importante documento da política nacional para a educação lançado na década de 2001-2010 foi o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Ainda vigente, foi divulgado em 2007 com o compromisso de melhorar a qualidade da educação básica no Brasil. Para tanto, lançou duas grandes iniciativas que representam o centro de seus objetivos: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Na avaliação de Saviani (2007, p.1239), o PDE não se configura exatamente num plano para a educação. Ele se apresenta, na verdade, "como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE". Nem o Ideb, nem o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, nem as outras 29 ações do MEC agrupadas no PDE explicitaram uma perspectiva de gênero em sua redação. Tal perspectiva também está ausente do Plano Nacional de Pós-graduação 2005-2010.

Porém, na década 2001-2010, no mapa de responsabilidades institucionais pelo desenvolvimento de políticas educacionais com perspectiva de gênero, em nível federal, foram gerados dois protagonistas: as já mencionadas Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad)<sup>5</sup> no MEC. À SPM corresponderam a indução e o apoio à formulação de políticas para as mulheres e de promoção da igualdade de gênero nos mais diversos campos, bem como a transversalização do tema junto aos demais ministérios. A Secad, por sua vez, foi criada com a atribuição, entre outras, de sensibilizar as demais secretarias do MEC a respeito da temática da "diversidade", ou seja, com a função de transversalizar esse tema no interior do Ministério.<sup>6</sup>

Se a criação dos dois órgãos abriu uma fenda na estrutura do Estado para a entrada de temas até então ignorados ou tratados com limitada referência pelas instâncias formuladoras de políticas educacionais nacionais, os poucos recursos – financeiros e humanos – de ambas secretarias, o seu débil grau de institucionalidade (seja pelo formato que assumem na estrutura do governo ao serem criadas por medidas provisórias, seja pela

<sup>5</sup> Em 2011, devido à re-estruturação organizacional do Ministério da Educação, a Secad se transformou em Secadi – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão.

<sup>6</sup> Madsen (2008) e Moehlecke (2009), de perspectivas diferentes, fazem análises sobre a base programática da Secad.

maneira como se organizam e priorizam cada área e cada tema) e a pouca permeabilidade das demais secretarias do MEC com respeito à temática de gênero, interpuseram fortes obstáculos e geraram poucos resultados. Cabe, então, questionar, se ocorreu, de fato, na década, uma inclusão da temática de gênero na política nacional de educação.

### A educação nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres

Os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres I e II (PNPM), formulados pelo governo e pela sociedade civil por meio das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres,<sup>7</sup> definiram um conjunto de temas, princípios, objetivos e parcerias para a formulação e a implementação de políticas para as mulheres, que incluiu objetivos específicos para a educação.

QUADRO 1 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO  
EXPLICITADOS NOS PNPM I E II

PNPM I	PNPM II
I. Incorporar a perspectiva de gênero, raça, etnia e orientação sexual no processo educacional formal e informal;	I. Reduzir o analfabetismo feminino, em especial entre negras, indígenas e mulheres acima de 50 anos;
II. Garantir um sistema educacional não discriminatório, que não reproduza estereótipos de gênero, raça e etnia;	II. Promover a ampliação do acesso ao ensino profissional e tecnológico e ao ensino superior, com equidade de gênero, raça/etnia;
III. Promover o acesso à educação básica de mulheres jovens e adultas;	III. Eliminar conteúdos sexistas e discriminatórios e promover a inserção de conteúdos de educação para a equidade de gênero e valorização das diversidades nos currículos, materiais didáticos e paradidáticos da educação básica;
IV. Promover a visibilidade da contribuição das mulheres na construção da história da humanidade;	IV. Promover a formação de gestores/as e servidores/as federais de gestão direta/sociedades de economia mista e autarquias, profissionais da educação e estudantes dos sistemas de ensino público de todos os níveis nos temas da equidade de gênero e valorização das diversidades;
V. Combater os estereótipos de gênero, raça e etnia na cultura e comunicação”.	V. Contribuir para a redução da violência de gênero, com ênfase no enfrentamento do abuso e exploração sexual de meninas, jovens e adolescentes; VI. Estimular a participação das mulheres nas ciências e a produção de conhecimento na área de gênero, identidade de gênero e orientação sexual, levando em consideração os aspectos étnico-raciais, geracional, das pessoas com deficiência, entre outros”.

<sup>7</sup> A I CNPM e o I PNPM aconteceram em 2004. Em 2007, a segunda edição da Conferência atualizou e ampliou o Plano Nacional, instituindo o II PNPM para o período de 2008 a 2011.

Institucionalmente, a operacionalização desses objetivos – definidos pelo MEC e pela SPM conjuntamente – é de quase total responsabilidade do MEC. Em sendo a SPM um órgão articulador e “transversalizador” da perspectiva de gênero no interior do próprio governo, não dispõe de legitimidade (e capacidade) para implementar tais objetivos.

No plano do texto da proposta, o II PNPM articula algumas das desigualdades que produzem um sistema educacional iníquo. Porém, nota-se a ausência de referência a segmentos sociais discriminados pela educação como as mulheres rurais/do campo ou às articulações entre região, classe social (ou renda) e acesso e progresso educacional. Além disso, o caráter vago das propostas, a ausência de sua sustentação em diagnóstico confiável e convincente acabam reduzindo a potência de seu impacto. Isto é reflexo do que Moehlecke (2009) denominou de “política de concertação” adotada pela administração federal e que se traduz nos projetos efetivamente implementados em parceria com o MEC: o Programa Mulher e Ciência e o curso Gênero e Diversidade na Escola, projetos pontuais que, se tiveram o mérito de introduzir o tema gênero em órgãos do sistema educacional, não têm amplitude de uma política de gênero na educação.

No âmbito da Secad, conforme análises efetuadas (MADSEN, 2008; MOEHLECKE, 2009) a ênfase foi mais na diversidade de orientação sexual que de gênero.

### **Gênero nos Parâmetros e Diretrizes Curriculares Nacionais**

Neste texto, a perspectiva da análise da justiça cultural ou simbólica – reconhecimento público das identidades de gênero – focalizou, exclusivamente, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs).<sup>8</sup> Os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para os ensinos Fundamental e Médio constituem orientação curricular básica da educação nacional. Elaborados ao final dos anos 1990, os PCNs para o ensino médio sofreram alterações em 2006, inclusive no título (Orientações Curriculares Nacionais). Os PCNs para o ensino fundamental, porém, permaneceram inalterados.<sup>9</sup>

Esses documentos foram criados com a intenção de estabelecer uma base curricular nacional à qual se agregariam os elementos regionais e

<sup>8</sup> Por razões de sua extensão, não incluímos neste texto a outra dimensão de corporificação do currículo, o conteúdo do livro didático. Destacamos, porém, algumas pesquisas que, em perspectiva diacrônica vêm apontando a tensão permanência x mudança nas representações de gênero (e étnico-raciais) nos livros didáticos brasileiros (AMARAL, 2004; SILVA, 2004; MOURA, 2007; ROSEMBERG; SILVA; MOURA, 2009, entre outros).

<sup>9</sup> Para a educação infantil foram elaborados, em 1998, os Referenciais Curriculares Nacionais da Educação Infantil.

locais considerados pertinentes e necessários pelas escolas. Os PCN não têm valor legal e não são uma referência obrigatória para escolas e professores/as. Representam, no entanto, a formulação do Estado a respeito dos conteúdos da educação nacional.

Os PCNs foram analisados da perspectiva de gênero, ao longo da década, entre outras(os), por Vianna e Unbehaum (2004) que assinalaram, para o ensino fundamental, "como maior inovação a inclusão dos temas que visam a resgatar a dignidade da pessoa humana, a igualdade de direitos, a participação ativa na sociedade e a co-responsabilidade pela vida social". Especificamente sobre o enfoque de gênero, consideram que "o processo de tornar visível a presença latente do gênero nos PCN não é linear, oscilando entre a timidez e o desvelamento". As autoras concluem que a perspectiva de gênero nos PCN para o ensino fundamental está muito associada ao tema transversal "Orientação Sexual", sendo a abordagem deste também problemática, já que permanece sujeita ao "trinômio corpo/saúde/doença" (VIANNA; UNBEHAUM, 2004, p.100). Da perspectiva das autoras, as desigualdades de gênero, bem como as de raça e etnia, não chegam a ser problematizadas nos PCNs. Ao contrário, aparecem subsumidas ou no genérico "diversidade", ou no limitado "orientação sexual, conforme conceituado pelo PCN:

O trabalho sistemático e sistematizado de Orientação Sexual dentro da escola articula-se, portanto, com a promoção da saúde das crianças e dos adolescentes. A existência desse trabalho possibilita também a realização de ações preventivas às doenças sexualmente transmissíveis/AIDS de forma mais eficaz (MEC/PCN, livro 10.2, p.78).

De fato, o trinômio corpo/saúde/doença, identificado por Vianna e Unbehaum (2004), é o que define a abordagem do tema. Nesse documento, a educação é desenhada como uma instituição reguladora dos corpos, e não como um espaço de construção e reconstrução de hierarquias econômicas, políticas, sociais e culturais.

Os PCNs do Ensino Médio, por sua vez, apesar de reformulados, continuam organizados em três volumes: Linguagem, Códigos e suas Tecnologias; Ciências da Natureza, Matemática e suas Tecnologias; e Ciências Humanas e suas Tecnologias. Diferente dos Parâmetros para o Ensino Fundamental, os PCNs-EM incluem temas transversais, tampouco definem a igualdade de gênero (ou a igualdade racial e étnica) como fundamental nas práticas pedagógicas e na construção de conteúdos em nenhum momento. As desi-

gualdades de gênero são problematizadas, discutidas e transformadas em tópicos e perspectivas na prática pedagógica e na construção de conteúdos em apenas duas partes dos PCNs-EM: na parte de Ensino da Arte e na de Educação Física. Os demais textos dedicados às outras disciplinas do currículo não tratam da questão.

Nas Diretrizes Curriculares Nacionais fixadas para a educação infantil (EI), em 2009, pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação/CNE (Resolução CNE/CEB5/2009), contempla-se a perspectiva de gênero exclusivamente no item V do Art. 7º, no qual se estabelece que a proposta pedagógica da EI deve cumprir “plenamente sua função sociopolítica e pedagógica” comprometendo-se, entre outros, com “o rompimento de relações de dominação etária, socioeconômica, étnico-racial, de *gênero*, regional, linguística e religiosa” (MEC/CNE/CEB, 2009, p.2, grifo nosso).

Tais análises apontam como a educação brasileira ainda está distante de incorporar uma política de reconhecimento que caminhe, neste plano, para a equidade de gênero. Porém, no sistema educacional brasileiro convivem tal concepção tradicional de gênero no currículo e indicadores educacionais francamente favoráveis às mulheres, tema do próximo tópico.

401

## ACESSO E PROGRESSÃO NO SISTEMA EDUCACIONAL

Apresentaremos e discutiremos, neste tópico, indicadores educacionais relacionados ao acesso e progresso educacional de homens e mulheres brasileiros(as) no período em consideração. Isto é, de acordo com o “olhar tridimensional” inspirado em Nancy Fraser (2006), o tópico destina-se à análise de política redistributiva. Para tanto, selecionamos sempre cruzando por sexo, e quando possível por cor/raça, os seguintes indicadores: taxas de analfabetismo, média dos anos de estudo e indicadores de escolaridade.<sup>10</sup>

Os indicadores analisados apontam para melhor desempenho das mulheres (reduzido). Melhor desempenho que resiste às diferenças étnico-raciais e regionais, mas sofre impacto da geração. Porém, notamos, na década, indícios de que o “hiato de gênero” em favor das mulheres parece estar arrefecendo.

Em estudo anterior, Rosemberg (2001, p.527) assinalava a dificuldade observada entre estudiosos(as) e gestores(as), no Brasil, de lidarem com a

<sup>10</sup> O tópico apoiou-se, além da bibliografia disponível, em análises de tabulações especiais de microdados de Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) e de Censos do Ensino Superior referentes a 2003 e 2009. Atentar que até 2003, a PNAD não incluía a população rural de Rondônia, Acre, Amazônia, Roraima, Pará e Amapá.



informação de que o conjunto de mulheres estava apresentando melhores indicadores educacionais que o conjunto de homens. Na década sob análise, identificamos, com algumas exceções, outra característica: vários estudos, tanto do campo da Educação (CARVALHO, 2009; FERRARO, 2010), quanto da Sociologia e Demografia (BELTRÃO; ALVES, 2009; BELTRÃO; NOVELLINO, 2002) vêm apresentando dados e análises consistentes sobre as diferenças no desempenho escolar de homens e mulheres brasileiras. E mais interessante, ainda, estudos desta década vêm procurando integrar, nas descrições e análises, as perspectivas de gênero e étnico-raciais (HENRIQUES, 2003; ROSEMBERG; ANDRADE, 2009; CARVALHO, 2009; BELTRÃO; NOVELLINO, 2002) e de classe social (FERRARO, 2010).

Vários estudos abrangentes no formato diagnóstico foram realizados na década. Destacamos: os estudos realizados na parceria entre o INEP e a SPM como *Trajetória da mulher na educação brasileira: 1996-2003* (GODINHO et alii, 2006) ou *A mulher na educação superior brasileira: 1991-2005* (RISTOFF et alii., 2007); o extenso estudo de Ricardo Henriques (2003) *Raça e gênero no sistema de ensino: Os limites das políticas universalistas na Educação*, pesquisa realizada sob os auspícios do Ipea e publicada pela Unesco; outra parceria do Ipea com o Unifem (Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher) e, mais recentemente, com a SPM, *Brasil: Retrato das desigualdades, gênero e raça* (2008), trabalho que vem sendo atualizado periodicamente. Além disso, o desempenho escolar de mulheres e homens, em diversos momentos da trajetória de vida, vem sendo objeto de pesquisas qualitativas, muitas delas de cunho etnográfico, adotando seja uma perspectiva ampla de gênero (CARVALHO, 2009), seja de estudos sobre masculinidades (BRITO, 2008).

As análises macro, com base em dados coletados pelo IBGE via séries históricas dos censos demográficos e das PNADs, vêm reiterando a reversão do “hiato de gênero” em prol das mulheres brasileiras a partir da segunda metade do século XX. Assim, tem-se mostrado, sistematicamente, que as mulheres brasileiras, em seu conjunto e de todos os segmentos de cor/raça, isto é, brancas, pretas, pardas, indígenas, amarelas, apresentam melhores indicadores que os homens brancos, pretos, pardos, amarelos e indígenas:

sem dúvida existem diferenças expressivas entre a escolaridade das mulheres e dos homens brasileiros. Durante cerca de 450 anos, o trato de gênero na educação brasileira favoreceu os homens. Mas, na segunda metade do século XX, houve uma reversão do trato de gênero e as mulheres



ultrapassaram seus congêneres masculinos em termos de anos médios de escolaridade (BELTRÃO; ALVES, 2009, p.153).

A constatação da reversão do “hiato de gênero” em favor das mulheres tem se beneficiado de estudos que levam em conta não apenas as habituais segmentações internas ao conjunto de homens e de mulheres, como por exemplo a pertença étnico-racial ou a diferenciação regional, mas, principalmente, as geracionais e aquelas associadas ao ciclo escolar. Assim, tem-se observado que, via de regra, a reversão do “hiato de gênero” seguiu uma sequência dos ciclos escolares iniciais (com exceção da EI) para os posteriores (fundamental, médio e superior) e a partir das mulheres mais jovens.

No plano de análise demográfica, as comparações entre o desempenho educacional de homens e mulheres são efetuadas, frequentemente, por coortes de nascimento, o que permite sugerir interpretações para mudanças observadas. É nesta perspectiva analítica que se situam as interpretações de Beltrão e Alves (2009, p.126) quando assinalam “que políticas universalistas, assim como mudanças culturais e comportamentais, foram fundamentais (...)” para a reversão do “hiato de gênero” na educação. Dentre as mudanças destacadas por esses autores na política educacional brasileira, além do crescimento horizontal e vertical do sistema de ensino brasileiro, ganha relevo a LDB de 1961 que garantiu a “equivalência de todos os cursos de grau médio”, o que abriu possibilidade para que mulheres que cursavam o magistério secundário (curso normal) participassem do exame vestibular para ingresso no ensino superior. Ou seja, uma política universalista – a equivalência entre os cursos – abriu possibilidades de ascensão educacional a mulheres. Percebe-se que a inversão ou reversão do “hiato de gênero” na educação brasileira ocorreu sem o apoio de políticas focalizadas nas mulheres ou de ações afirmativas.

### **Taxas de analfabetismo**

Em 2009, dos(as) 14,5 milhões de pessoas no Brasil “que não sabiam ler ou escrever um bilhete”, um pouco “que não sabiam ler ou escrever um bilhete” mais da metade eram mulheres (51,0%). Dentre as mulheres analfabetas, 95,2% tinham 25 anos ou mais e 45,9 residiam no Nordeste. Além deste indicador, e por pressão de organismos internacionais, o Brasil passou a calcular e divulgar, também, o que se vem denominando de analfabetismo funcional: o percentual de pessoas que não ultrapassaram quatro anos de

escolaridade formal. Em 2009, o percentual de analfabetos funcionais era de 10,3% para as mulheres e 11,2% para os homens tendo 15 anos e mais (PNAD, 2009).

Na atualidade, podemos contar com alguns estudos que se voltaram para a análise de dados censitários sobre o analfabetismo (FERRARI 1985; IPEA, 2010b, entre outros) e que vêm incluindo, também, cruzamentos referentes à variável cor/raça (ROSEMBERG; PIZA, 1996; ROSEMBERG, 1992; BELTRÃO; NOVELLINO, 2002; PAIXÃO et alii., 2010).

404 Assim, Ferrari (1985) assinalava uma “tendência secular” – entre 1872-1980 – paradoxal do analfabetismo no Brasil, a saber: diminuição progressiva das taxas de analfabetismo e aumento simultâneo do número absoluto de analfabetos, indicando uma “fabricação” de analfabetos pelo sistema educacional. O Censo de 1991 já evidenciava uma queda no número absoluto de analfabetos, o que se acentuou nos Censos de 2000 e 2010: o Censo de 2000 se referiu a 17,6 milhões de analfabetos (12,8%) e o de 2010 a 14,6 milhões (9,0%).

Vimos apontando a reversão do “hiato de gênero” nas taxas de analfabetismo em favor do conjunto de mulheres tendo cinco anos e mais a partir do Censo de 1991 (ROSEMBERG; PIZA, 1996, p.116), como também uma intensa variação geracional: as gerações mais jovens de mulheres apresentam taxas de analfabetismo muito inferiores às das mulheres mais velhas e inferiores às dos coetâneos de sexo masculino.

Também havíamos notado que as taxas de analfabetismo nos segmentos de cor branco, preto e pardo apresentavam configurações específicas e muito diversas das observadas nas populações masculina e feminina quando se analisava a tendência entre os censos de 1940 a 1980:

a pequena diferença entre os índices de analfabetismo masculino e feminino persiste nas faixas etárias mais idosas, podendo ser considerada uma herança do passado; a intensa diferença que se observa nos índices de analfabetismo entre brancos e negros, para ambos os sexos, constitui uma herança do passado escravista acrescida de processos atuais de estigmatização e exclusão social desse [último] segmento racial (ROSEMBERG; PIZA, 1996, p.116).

Beltrão e Novellino (2002) expandiram o período, cobrindo os censos de 1940 a 2000, focalizando as taxas de alfabetização (Tabela 1).

TABELA 1 – TAXAS DE ALFABETIZAÇÃO DA POPULAÇÃO COM 5 ANOS E MAIS DE IDADE POR RAÇA E SEXO, SEGUNDO O ANO CENSITÁRIO. BRASIL 1940-2000

Anos	Total		Branca		Preta		Amarela		Parda	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
1940	41,12	32,79	49,74	41,02	21,05	14,51	64,37	48,17	28,29	21,04
1950	44,12	37,51	53,89	46,80	24,49	18,76	75,84	66,85	30,20	24,55
1960	55,77	50,68	64,22	59,17	34,75	29,78	83,54	77,66	37,12	64,22
1970	62,32	58,72	73,08	69,64	45,68	41,53	87,23	82,67	46,75	73,08
1980	69,74	68,62	80,42	78,40	57,05	54,34	90,18	86,74	56,63	56,21
1991	75,16	76,35	84,41	84,15	65,41	65,13	93,24	91,36	65,53	67,68
2000	82,62	83,90	90,61	90,52	73,71	74,00	96,10	94,70	73,53	76,19

Fonte: Censos Demográficos, apud Beltrão e Novellino (2002).

Efetuada comparação cruzando sexo, cor/raça e idade, assinalam:

podemos dizer que a melhor situação relativa à alfabetização, usufruída pelos homens na metade do século passado, paradoxalmente, não progrediu tanto quanto a situação feminina. Note-se que, nas categorias de cor ou raça com situação socioeconômica mais afluenta [brancos e amarelos] a vantagem masculina permanece. É entre as menos favorecidas (parda e preta) que as mulheres estão suplantando os homens. Semelhante análise tem um rebatimento na distribuição regional. Nas regiões menos favorecidas, são também as mulheres que apresentam maior progresso na área de alfabetização (...) (BRANDÃO; NOVELLINO, 2002, p.6).

Estudo do Ipea (2010b) referente ao período 2004-2009 assinala o quanto as taxas de analfabetismo no Brasil permanecem associadas a desigualdades sócioeconômicas: região, local de residência, renda, pertença étnico-racial. Por exemplo: na população de 15 anos e mais, em 2009, a taxa de analfabetismo em meio urbano era 7,0% e em zona rural 23,0%; na região Nordeste 31,1% e na região Sudeste 15,3%; a faixa de renda familiar *per capita* de até dois salários mínimos concentrava 93% dos estimados 14,1 milhões de analfabetos (IPEA, 2010b).

Dentre as variáveis habitualmente controladas nos estudos, o sexo é a que apresenta menor diferencial nas taxas de analfabetismo. Em 2009, para o conjunto da população, a taxa de analfabetismo das mulheres era 16,7% e dos homens 18,0% (PNAD, 2009). Considerando-se as taxas de analfabetismo para o conjunto da população nos dois anos limites do período sob análise, notamos a persistência do padrão que vem sendo apontado pela literatura: taxas de analfabetismo inferiores para as

mulheres, com exceção do grupo etário de 60 anos e mais, padrão que persiste nos diferentes segmentos de cor/raça com pequenas exceções (Tabela 2).

A queda nas taxas de analfabetismo brasileiro, que tem sido considerada lenta (0,45 ponto percentual por ano), pode decorrer de envelhecimento da população, diferenciais na esperança de vida conforme sexo, cor/raça, idade e geração, bem como do acesso aos cursos de alfabetização de jovens e adultos. Porém, os indicadores apontam uma reduzida taxa de frequência

406

TABELA 2 – TAXA DE ANALFABETISMO POR GRUPOS DE IDADE, SEGUNDO SEXO E COR/RAÇA. BRASIL 2003 E 2009

Brasil 2003															
Grupos de idade	Total	Homens							Mulheres						
		Branca	Preta	Parda	Negra	Indígena	Amarela	Total	Branca	Preta	Parda	Negra	Indígena	Amarela	Total
0 a 6 anos	91,5	91,1	91,8	92,4	92,3	80,6	84,5	91,7	90,6	91,4	92,2	92,1	93,9	83,2	91,4
7 a 14 anos	9,5	6,3	11,8	15,6	15,2	18,9	3,4	11,1	4,8	8,2	10,7	10,5	13,9	2,2	7,8
15 a 17 anos	2,3	1,5	4,5	4,8	4,8	0,0	0,0	3,2	0,7	1,7	2,1	2,1	8,8	0,0	1,4
18 a 24 anos	3,8	2,4	6,7	7,3	7,3	12,3	1,3	4,9	1,4	3,3	4,4	4,2	3,5	0,0	2,7
25 a 39 anos	7,5	4,7	11,2	14,1	13,7	7,7	4,4	9,1	3,2	7,6	9,4	9,1	6,1	2,5	6,0
40 a 59 anos	14,0	7,3	19,5	23,5	22,9	26,2	3,4	14,1	7,5	20,8	23,1	22,7	18,4	4,3	13,9
60 anos e mais	32,5	18,8	44,8	45,2	45,1	42,7	7,1	29,6	24,9	51,4	50,8	50,9	39,7	9,7	34,8
Total	20,9	16,9	23,0	27,2	26,7	23,7	10,2	21,6	16,3	22,7	25,0	24,8	24,1	7,8	20,2

Brasil 2009															
Grupos de idade	Total	Homens							Mulheres						
		Branca	Preta	Parda	Negra	Indígena	Amarela	Total	Branca	Preta	Parda	Negra	Indígena	Amarela	Total
0 a 6 anos	90,2	89,6	89,5	91,4	91,2	100,0	85,7	90,5	89,1	88,8	90,8	90,6	97,6	77,7	89,9
7 a 14 anos	6,8	5,5	7,7	10,3	10,0	29,0	1,7	8,2	3,7	5,6	6,9	6,7	14,3	4,3	5,5
15 a 17 anos	1,5	1,4	2,6	2,6	2,6	0,0	0,0	2,1	0,5	0,5	1,2	1,1	0,0	0,0	0,8
18 a 24 anos	2,1	1,5	2,9	3,9	3,8	0,0	0,8	2,8	0,9	1,8	2,1	2,1	0,0	0,0	1,5
25 a 39 anos	5,4	3,6	7,3	9,8	9,4	9,0	1,1	6,7	2,3	4,1	6,2	5,9	8,6	1,6	4,2
40 a 59 anos	11,1	6,0	16,2	17,6	17,4	23,4	1,9	11,6	5,5	16,2	16,6	16,5	11,0	3,3	10,7
60 anos e mais	27,7	15,3	36,7	38,8	38,5	37,6	7,0	25,8	19,7	42,9	42,5	42,6	45,8	6,4	29,2
Total	17,3	14,5	17,6	21,8	21,2	23,5	7,5	18,0	13,6	17,6	20,1	19,7	21,2	7,3	16,7

Fonte: Tabulações especiais de microdados das PNADs 2003 e 2009.

aos cursos de alfabetização de jovens e adultos, por homens e por mulheres. Por esta razão, técnicos do Ipea (2009) anunciaram que mesmo a pequena redução, "das taxas de analfabetismo não resulta de políticas públicas e sim da alfabetização da população mais nova associada à morte dos idosos que não sabem ler e escrever".<sup>11</sup>

Com efeito, dentre os(as) estudantes brasileiros(as) em 2003 e 2009, aqueles(as) que frequentavam cursos de alfabetização de jovens e adultos eram minoria entre homens e mulheres, situando-se abaixo dos 3% (Tabela 3).

407

TABELA 3 – PERCENTUAL DE ESTUDANTES FREQUENTANDO CURSO DE ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS\* POR SEXO, SEGUNDO COR/RAÇA. BRASIL 2003 E 2009

	2003			2009		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Total	1,4	1,1	1,8	0,9	0,8	1,1
Branca	0,8	0,6	1,0	0,6	0,5	0,7
Preta	2,3	1,8	2,8	1,6	1,3	1,9
Parda	2,0	1,4	2,5	1,2	0,9	1,4
Negra	2,0	1,5	2,5	1,2	1,0	1,4

Fonte: Tabulações especiais de microdados das PNADs 2003 e 2009.

\* Em 2003, o curso era denominado alfabetização de adultos.

Nota-se, ainda, um declínio neste percentual de estudantes, a despeito dos objetivos específicos do PNPM II referente à redução do analfabetismo feminino e das iniciativas do MEC nesta década. Relatório do Ipea (IPEA, 2010b, p.18) considera que "o segmento de idosos analfabetos não vem sendo suficientemente contemplado pelos programas de alfabetização". Assinala que 1.500 dos 5.565 municípios brasileiros, principalmente situados no Norte e Nordeste, não dispunham, em 2009, de cursos de alfabetização de jovens e adultos.

Em termos absolutos não há grandes variações registradas, pelo menos nos últimos quatro anos [quanto à frequência de cursos de alfabetização]. Vale ressaltar que o número de alunos atendidos pelo Brasil Alfabetizado todos os anos é muito maior que a redução percebida pela PNAD no número absoluto de analfabetos ano a ano, que tem mantido na casa dos milhões de indivíduos, o que revela a baixa efetividade do programa (IPEA, 2010b, p.150).

<sup>11</sup> Ipea: *Brasil levará 20 anos para erradicar o analfabetismo*. [www.direitoshumanos.etc.br/index.PHP](http://www.direitoshumanos.etc.br/index.PHP). Acesso em 15/07/2011, p.1.

Média dos anos de estudo

Dentre os avanços da educação brasileira aponta-se, com ênfase, a universalização do acesso ao ensino fundamental, frequentado, em 2009, por 98,0% das crianças de 7 a 14 anos (PNAD 2009). Porém, também se aponta, com ênfase, a persistência de baixa escolaridade média da população em decorrência de problemas de qualidade do ensino e de intensa desigualdade no acesso e na progressão escolar, que se traduzem no indicador “média dos anos de estudo”.

A média de anos de estudo da população brasileira tendo 15 anos e mais é ainda inferior aos nove anos obrigatórios do ensino fundamental: em 2009, a PNAD indicava que os(as) brasileiros(as), em média, frequentaram 7,5 anos de estudos. Destaca-se, ademais, que o aumento deste indicador é muito lento: foram necessários “17 anos para ampliar em 2,3 anos a média de anos de estudo da população” (IPEA, 2010c, p.4).

QUADRO 2 – MÉDIA DOS ANOS DE ESTUDO DA POPULAÇÃO DE 15 ANOS OU MAIS POR CATEGORIAS SELECIONADAS. BRASIL 2009

Categoria		Média dos anos de estudos
Quintil de renda:	1º	5,5
	5º	10,7
Idade:	40 anos e mais	6,2
	25 a 29	9,4
Cor/raça:	negra	6,7
	branca	8,4
Local de residência:	rural	4,8
	urbana	8,7
Região:	Nordeste	6,3
	Sudeste	8,2

Fonte: PNAD 2009 apud IPEA (2010c, p.6, gráfico 1).

Além da lentidão no incremento do indicador, o horizonte educacional das pessoas nascidas no Brasil é muito desigual, variando de 4,8 anos em média para residentes na zona rural a 10,7 anos para os(as) que provém de famílias que se situam no quinto superior de renda familiar *per capita*. Diante de desigualdades tão intensas, o “hiato de gênero” é bastante reduzido: em 2009 (PNAD), para a população de 15 anos e mais, a média dos anos de estudo era 7,7 para as mulheres e 7,4 para os homens. Isto é, homens e mulheres brasileiros(as) ostentam nível de instrução em média inferior ao estipulado pela Constituição de 1988 (8 anos).

A média dos anos de estudo tem sido frequentemente o indicador escolhido para apontar qual foi o momento de visibilidade do “hiato de gênero” nas pesquisas. Assim, analisando esse indicador, Beltrão e Alves (2009, p.137) afirmaram que “a reversão do hiato de gênero no Brasil aconteceu na década de 1980”. Comparações entre os anos médios de estudo na população de 10 anos e mais elaboradas a partir de microdados do Censo Demográfico de 2000 permitiram a Alceu Ferraro (2010) observar que a reversão do “hiato de gênero” em favor das mulheres teria ocorrido para o grupo de idade tendo, em 2000, entre 40 e 49 anos, atingindo seu pico para o grupo de mulheres tendo entre 20 e 29 anos em 2000. O autor nota, ainda, uma diminuição da diferença nos anos médios de estudo entre homens e mulheres no grupo etário mais jovem (entre 10 e 19 anos em 2000).

Ferraro (2010), ao analisar os microdados do Censo de 2000, também na perspectiva de raça e “classe social” (esta última captada por posição na ocupação), observa: manutenção de uma diferença de “quase 2 anos de estudo apresentada pela população negra em relação à branca”; inversão ou reversão do “hiato de gênero” tanto na população branca, quanto na negra; porém, uma reversão que ocorre antes para a população de mulheres negras (faixa etária de 40 a 49 anos em 2000), do que para a população de mulheres brancas (faixa etária de 30 a 39 anos em 2000).

A pesquisa de Ferraro (2010) adentrou a década de 2000. Analisando microdados da PNAD, 2008, exclusivamente para as coortes nascidas entre 1978 e 1988,<sup>12</sup> o autor observou, ao mesmo tempo, a manutenção da sequência observada no Censo de 2000 para a mesma geração (mais altas médias para as mulheres brancas seguidas de homens brancos, mulheres negras, homens negros), porém uma diminuição nos diferenciais de homens e mulheres. Os dados sugerem, ainda, um crescimento mais acentuado nas médias de anos de estudo de homens e de mulheres negras (aumento de 3,3 e 3,2 anos respectivamente em média para ambos) do que entre homens e mulheres brancas (2,9).

Para este trabalho, calculamos e analisamos a média dos anos de estudo para a população de 10 anos e mais a partir de dados coletados pelas PNADs 2003 e 2009 (Tabelas 4 e 5).

<sup>12</sup> Na análise do Censo de 2000, a este grupo corresponderam as mais altas médias de anos de estudo (FERRARO, 2010, p.515).

TABELA 4 – MÉDIA DOS ANOS DE ESTUDO DA POPULAÇÃO DE 10 ANOS E MAIS, POR SEXO E COR/RAÇA SEGUNDO AS REGIÕES. BRASIL E REGIÕES 2009

	Total		Branca		Negra	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Total	7,0	7,3	7,9	8,1	6,1	6,5
Norte	6,3	7,0	7,2	7,8	6,0	6,6
Nordeste	5,6	6,4	6,5	7,2	5,3	6,0
Sudeste	7,7	7,8	8,4	8,5	6,8	6,9
Sul	7,5	7,6	7,8	7,9	6,4	6,4
Centro-oeste	7,2	7,7	7,9	8,5	6,7	7,1

Fonte: Tabulações especiais de microdados da PNAD 2009.

TABELA 5 – MÉDIA DOS ANOS DE ESTUDO DA POPULAÇÃO DE 10 ANOS E MAIS, POR SEXO E COR/RAÇA. BRASIL, 2003 E 2009

Cor/Raça	Brasil								
	2003			2009			Aumento (2003-2009)		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Branca	7,3	7,2	7,3	8,0	7,9	8,1	0,7	0,7	0,8
Preta	5,5	5,3	5,7	6,5	6,3	6,6	1,0	1,0	0,9
Parda	5,4	5,2	5,5	6,3	6,1	6,5	0,9	0,9	1,0
Negra	5,4	5,2	5,6	6,3	6,1	6,5	0,9	0,9	0,9
Indígena	5,3	4,9	5,7	6,2	6,0	6,5	0,9	1,1	0,8
Amarela	8,9	9,1	8,7	9,6	9,9	9,4	0,7	0,8	0,7
Total	6,4	6,2	6,5	7,2	7,0	7,3	0,8	0,8	0,8

Fonte: Tabulações especiais de microdados das PNADs 2003 e 2009.

Nota-se uma intensa variação na média dos anos de estudo conforme a região fisiográfica e a cor/raça: apenas a região Sudeste ostenta uma média superior a oito anos de estudo, porém, exclusivamente para brancos, mulheres (8,5) e homens (8,4). Observa-se, ainda, uma diferença constante na média dos anos de estudo entre homens e mulheres, sempre em favor das mulheres e mais intensa nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. Assim, se no Sul e Sudeste encontramos uma diferença de apenas 0,1 entre a média de anos de estudo de homens e mulheres brancas, no Norte tal diferença sobe para 0,6 e no Nordeste para 0,7. A mesma configuração é observada entre negros(as), porém em patamar inferior: em todas as regiões, mulheres negras estão mais escolarizadas que homens negros, porém menos escolarizadas que homens brancos. Isto leva a estabelecer a hierarquia sexo/cor-raça quanto à média dos anos de estudo no Brasil: maior média entre mulheres brancas residentes no Sudeste ou Centro-oeste e média mais baixa entre os homens negros residentes no Nordeste.



Considerando-se o período 2003-2009 (Tabela 5), nota-se uma variação dos anos médios de estudo entre 0,7 e 1,1, mais intensa entre homens pretos, mulheres pardas e homens indígenas. Porém, considerando-se o conjunto de homens e mulheres, o aumento foi idêntico (0,8).

Escolaridade

De acordo com a PNAD 2009, 29,8% da população residente no Brasil estava frequentando “creche ou escola” (Tabela 6): 29,8% das mulheres e 30,3% dos homens. Porém, como as mulheres são maioria na população (51,3%), dentre os(as) estudantes, um pouco mais da metade eram mulheres (50,5%).

A pequena superioridade masculina na taxa de frequência à escola (1,0%) não deve ser interpretada como um reflexo de maior acesso dos homens à educação escolar. A nosso ver, isto se deve às diferenças no ritmo do percurso escolar de homens e mulheres no Brasil, além dos diferenciais de cor/raça. Para analisar estes aspectos, é necessário considerar a organização do sistema de ensino e os indicadores de aproveitamento escolar, bem como as diferenças entre as taxas de frequência à escola nos diferentes segmentos organizados em torno da associação das variáveis sexo e cor/raça: mulheres negras, homens negros, mulheres brancas, homens brancos.

Iniciamos a apresentação de dados por este ponto: a composição por sexo e cor/raça dos 57,176 milhões de estudantes brasileiros em 2009 (Tabela 6). Um primeiro fato notável é que, em 2009, os(as) negros/as (pretos/as e pardos/as) não constituíam apenas maioria na população residente, mas também entre os(as) estudantes: em 2009, os(as) negros(as) representavam 51,0% da população residente e 53,8% dos(as) estudantes.

TABELA 6 – DISTRIBUIÇÃO DE PESSOAS (%) NA POPULAÇÃO RESIDENTE E ENTRE ESTUDANTES POR SEXO E COR/RAÇA. BRASIL 2003 E 2009

Sexo e cor/raça	População residente		Estudantes	
	2003	2009	2003	2009
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Homens	48,8	48,7	49,3	49,5
Mulheres	51,2	51,3	50,7	50,5
Homens brancos	24,8	22,9	24,0	23,4
Mulheres brancas	27,2	25,3	25,4	23,3
Homens Negros	23,6	25,4	25,0	26,9
Mulheres negras	23,6	25,6	25,0	26,9

Fonte: Tabulações especiais de microdados das PNADs 2003 e 2009.

O percentual de estudantes negros(as) na rede pública: é ainda mais acentuado (Tabela 7): 59% dos(as) estudantes da rede pública são mulheres e homens que se declararam pretos(as) ou pardos(as). Esta composição, que varia conforme a unidade federada e o nível/etapa de ensino, não pode ser esquecida nos planejamentos de propostas curriculares de educação para a igualdade racial, questão pouco discutida por gestores(as), ativistas e educadores(as).

TABELA 7 – PERCENTUAL DE ESTUDANTES NA REDE PÚBLICA DE ENSINO POR SEXO E COR/RAÇA. BRASIL 2003 E 2009

Sexo e cor/raça	Estudantes na rede pública	
	2003	2009
Total	80,2	77,5
Homens	80,9	78,6
Mulheres	79,5	76,4
Homens brancos	72,7	70,1
Mulheres brancas	71,7	67,7
Homens negros	88,8	85,8
Mulheres negras	87,6	84,1

Fonte: Tabulações especiais de microdados das PNADs 2003 e 2009.

A composição por sexo e cor/raça nos diferentes níveis e etapas do sistema de ensino evidencia a manutenção de desigualdade no acesso e, também, na progressão da trajetória escolar, tema do próximo tópico.

#### TAXAS DE FREQUÊNCIA À ESCOLA

O sistema de ensino brasileiro comporta dois níveis: educação básica (que compreende educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e educação superior. Em 2006, foi aprovada a Lei 11.274 que estendeu o ensino fundamental de oito para nove anos e antecipou para 6 anos a idade de ingresso no ensino fundamental. Assim, desde 2007, no plano legal e ideal, a distribuição das idades pelas etapas e sub-etapas do sistema regular de ensino corresponde a: educação infantil de 0 a 5 anos (creche de 0 a 3 e pré-escola de 4 a 5 anos); ensino fundamental de 6 a 14 anos; ensino médio de 15 a 17 anos; ensino superior graduação de 18 a 24 anos; ensino superior de pós-graduação de 25 a 29 anos.

Considerando-se as cinco faixas etárias acima indicadas, a literatura, aponta algumas características recorrentes da escolaridade de crianças, jovens e adultos brasileiros(as): aumento regular das taxas de frequência;

aumento progressivo ampliando a demanda e oferta para etapas/níveis sucessivos (fundamental, médio, superior, pós-graduação); desigualdades no acesso e progressão conforme a idade, a renda familiar, a região fisiográfica, a localização do domicílio, a pertença étnico-racial e, bem menos acentuada, conforme o sexo (IPEA, 2010c).

Apesar do aumento progressivo das taxas de frequência à escola, o sistema de ensino, publicada pelo IPEA (2010c) permite que se constate a mantem de gargalos nos dois extremos do sistema educacional: o de entrada (a creche) e o de saída (o ensino superior). Para construção desses gargalos, contribuem as desigualdades anteriormente mencionadas, mas não com intensidade equivalente (IPEA 2010c). Por exemplo, no caso da creche, as taxas de frequência são intensamente desiguais quando se consideram os níveis de renda familiar: 11,8% no quinto de renda mais baixo contra 34,9% no quinto de renda mais alto, desigualdade que diminui quando se considera a cor/raça – 19,9% das crianças brancas de 0 a 3 anos e 16,6% das crianças negras coetâneas frequentavam creche em 2009. No caso de jovens e adultos de 18 a 24 anos, as taxas de frequência à escola se diferenciam mais por cor/raça (21,3% entre brancos/as e 8,3% entre negros/as) (IPEA, 2010c). Os dados apontam, ainda, o reduzido incremento da taxa de escolaridade no período, mesmo após a adoção e expansão do Programa Bolsa Família. Atingindo 11 milhões de famílias em 2006, este Programa, apesar da condicionalidade de frequência à escola, teve reduzido impacto no aumento das taxas de escolaridade (SOARES, 2010).

Os diferenciais nas taxas de escolaridade de homens e mulheres são reduzidos e, geralmente, são favoráveis às mulheres. Ou seja, meninas e meninos, rapazes e moças, mulheres e homens adultos enfrentam barreiras equivalentes anteriormente enunciadas para o acesso e o progresso no sistema de ensino (Tabela 7).

Uma forma de apreender os gargalos do sistema educacional é analisar a distribuição dos(as) estudantes pelos diferentes níveis, do inicial ao final, ou seja, da creche à pós-graduação. Em princípio, um sistema democrático e eficiente teria o formato de um cubo (ou paralelepípedo): o percentual de estudantes na creche seria o mesmo de estudantes no ensino superior. Antes da inclusão da EI no sistema de ensino brasileiro, falava-se da “pirâmide educacional brasileira”: uma extensa base e um topo afunilado. Com a introdução da EI, a metáfora da pirâmide não é mais adequada, posto que o gargalo do acesso à creche é mais estreito do que o do acesso à graduação.

Na Tabela 8 se observam os dois importantes gargalos do sistema educacional brasileiro mantidos no período em análise, para o conjunto de estudantes e para cada segmento de sexo e cor/raça. Além disso, nota-se, para ambos anos (apesar de ligeira atenuação), e para todos os segmentos de sexo e cor/raça, que o ensino fundamental comporta a esmagadora maioria de estudantes.

Considerando-se o percurso da creche à graduação, as mulheres brancas compõem o segmento com distribuição mais equilibrada entre níveis e etapas de ensino, com gargalos menos intensos. Em 2009, mulheres brancas apresentavam o mesmo percentual de estudantes no ensino médio e superior, o que nos parece algo inédito (16,5%). No outro extremo, localizamos a distribuição de homens negros que apresentavam, simultaneamente, a maior proporção de estudantes no ensino fundamental (63,1%) e a menor no ensino superior (5,8%).

Chamamos atenção, ainda, para o ressurgimento da categoria “classe de alfabetização”, etapa ou modalidade escolar inexistente na legislação brasileira para o sistema de ensino. Trata-se, provavelmente, de tradução de um arranjo do sistema para efetuar a transição do ensino fundamental de oito para nove anos, incidindo-se aos 6 anos de idade da criança. Esta categoria “classe de alfabetização” foi objeto de denúncia de pesquisadores(as) e ativistas da EI (ROSEMBERG, 1996). Tratou-se de uma forma camuflada de reprovação e que atingia principalmente meninos negros. Desapare-

TABELA 8 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS(AS) ESTUDANTES POR CURSO FREQUENTADO, SEGUNDO SEXO E COR/RAÇA. BRASIL

Curso frequentado	2003					2009				
	Total	Brancos		Negros		Total	Brancos		Negros	
		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Creche	2,4	2,8	2,7	2,1	2,1	4,4	5,2	4,7	4,0	3,8
Pré-escola	11,6	11,7	11,2	12,2	11,3	6,1	6,6	6,1	6,2	5,7
Classe de Alfabetização*	–	–	–	–	–	3,1	2,8	2,5	3,6	3,4
Ensino Fundamental	56,5	53,8	49,0	64,0	59,6	55,9	53,4	48,8	63,1	57,0
Ensino Médio	15,3	15,6	17,5	13,1	15,0	15,1	14,7	16,5	13,1	16,1
Ensino Superior (Graduação)	7,9	10,4	12,9	3,3	4,6	10,8	13,5	16,5	5,8	8,2
Mestrado ou Doutorado	0,6	0,8	1,0	0,2	0,2	0,6	0,8	1,1	0,2	0,3
Outras modalidades (não regular)	5,7	4,9	5,7	5,1	7,2	4,0	3,0	3,8	4,0	5,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100	100,0	100,0

Fonte: Tabulações especiais de microdados das PNADs 2003 e 2009.

\* A categoria “classe de alfabetização” não constava da PNAD 2003.

cida do Censo Escolar e dos inquéritos do IBGE, ressurgiu nestes últimos a partir de 2008, indicando que sua população preferencial são crianças negras (um pouco mais de meninos do que de meninas): 60,7% das crianças em “classes de alfabetização” identificadas pela PNAD 2009 eram negras. Deparamo-nos, outra vez, com o fato de uma política universalista ter impacto diferenciado nos diferentes segmentos sociais.

ADEQUAÇÃO IDADE-SÉRIE

Um indicador de grande interesse para avaliação do acesso e do progresso dos segmentos sociais nos diferentes níveis educacionais é a adequação (ou distorção) idade-série, ou seja, se os(as) estudantes estão, de fato, frequentando a série esperada para sua idade.

A distorção idade-série, que traduz ineficiências e desigualdades do sistema, explica porque uma alta taxa bruta de escolaridade para o conjunto da população pode não constituir um indicador a ser comemorado, posto que um contingente de pessoas pode estar engrossando o número de estudantes sem galgar os níveis superiores de escolaridade.

A distorção idade-série vem decrescendo no Brasil em decorrência de medidas específicas de políticas públicas, como, por exemplo, a organização do ensino fundamental em ciclos, a promoção continuada, entre outros fatores. Porém, os cálculos que vêm sendo efetuados mostram indicadores ainda muito inadequados: para concluir sete anos/séries do ensino fundamental são necessários dez anos de calendário. Portanto, apesar do declínio (UNIFEM/SPM/IPEA, 2009) a defasagem é ainda alta. Assim, em 1993, dentre os(as) alunos(as) do ensino médio (1ª a 3ª séries), 54,6% apresentavam distorção idade-série; em 2003, o percentual era 45,8% e, em 2007, 39,6% (UNIFEM/SPM/IPEA, 2009) (Tabela 9).

TABELA 9 – TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE NO ENSINO MÉDIO SEGUNDO COR/RAÇA E SEXO. BRASIL 1993, 2003, 2007

Cor/raça e sexo	1º a 3º ano do ensino médio		
	1993	2003	2007
Total	54,6	45,8	39,6
Masculino	56,2	48,0	41,8
Feminino	53,4	43,9	37,6
Branca	48,2	36,8	30,5
Masculino	50,2	38,8	32,4
Feminino	46,6	35,0	28,9
Negra	66,6	56,4	48,2
Masculino	67,5	58,6	50,9
Feminino	66,0	54,5	45,9

Fonte: PNADs 1993, 2003, 2007 apud IPEA/SPM/UNIFEM (2008, anexo).

Aqui, a literatura internacional (BAUDELLOT; ESTABLET, 1991) e nacional (ARTES; CARVALHO, 2010) indicam uma posição sistematicamente superior das mulheres em relação à dos homens (apesar de não pronunciada), superioridade que se mantém entre brancos(as) e entre negros(as), embora permaneçam as desigualdades de cor/raça (GODINHO et alii, 2006; ROSEMBERG, 2001; IPEA/SPM/UNIFEM, 2008).

A comparação sexo e cor/raça mostra que a taxa de distorção é alta para todos os subgrupos e que a hierarquia já apontada se repete: o percentual de distorção idade-série entre homens é superior ao de mulheres para ambos segmentos raciais; o percentual de distorção é mais intenso para negros (homens e mulheres), do que para brancos(as).

Dentre as publicações nacionais do período, destacamos o artigo de Artes e Carvalho (2010) que apresenta não só competente revisão da literatura sobre o tema, como resultados de pesquisa quantitativa com base nos resultados da PNAD 2006, com foco no Suplemento *Aspectos complementares de educação, afazeres domésticos e trabalho infantil: 2006* da PNAD 2006 (IBGE, 2008). Abarcando, exclusivamente, meninas e meninos entre 10 e 14 anos, classificados(as) como brancos(as) e negros(as), residentes em locais com diferentes Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), a pesquisa rompe com o argumento linear de que a maior defasagem entre idade-série dos meninos se deveria a sua participação no mercado de trabalho. Um primeiro resultado do estudo a ser destacado é que, nesta arena, tudo é mais complexo do que as explicações do senso comum: no Brasil, os diferenciais de distorção idade-série de meninas e meninos em prol das meninas são mais intensos em regiões com IDH mais baixo; os diferenciais são flexionados por cor/raça como temos evidenciado nos indicadores aqui analisados (menor percentual de defasagem entre meninas de ambos segmentos raciais).

Além disso,

os resultados indicam que o trabalho prejudica o percurso escolar mais intensamente para os meninos e os afazeres domésticos de forma mais sutil para as meninas, com resultados piores para os negros de ambos os sexos, mas somente essa variável [sexo] não explica a maior defasagem escolar do sexo masculino (ARTES; CARVALHO, 2010, p.41).

As autoras destacam a necessidade de se explorar mais análises referenciadas na construção de masculinidades, campo temático e teórico praticamente iniciado entre nós na primeira década deste século (BRITO, 2006; CARVALHO, 2003; ROSEMBERG, 2004, entre outros).

Seria possível apresentar, ainda referente ao período, outros indicadores para evidenciar a reversão do “hiato de gênero” no campo da educação brasileira. A ênfase em processos de avaliação educacional, iniciada nos anos 1990, permaneceu ou mesmo se ampliou nesta década. Lembramos, por exemplo, as diversas provas de avaliação de desempenho, tais como as do Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica), do Ideb (Prova Brasil e Provinha Brasil), do Enem (Exame Nacional de Ensino Médio) ou do Enade (Exame Nacional do Desempenho de Estudante), além do Pisa de cujos resultados referentes a 2009, a mídia, o Inep e a própria OCDE (2011) destacaram os melhores resultados das meninas.

417

Apesar do interesse, este tema não será tratado aqui em decorrência da dispersão e segmentação de dados, informações e sínteses, associadas à sua complexidade.<sup>13</sup>

## ENSINO SUPERIOR<sup>14</sup>

### Graduação

Na abertura dos Anais do *Simpósio Gênero e Indicadores da Educação Superior Brasileira*, Ristoff (2008, p.14) sintetiza uma descrição sobre o sistema de educação superior brasileira: “(...) essencialmente privado, pago, noturno, não universitário, constituído majoritariamente por pequenas instituições – um sistema que está em contínua expansão, embora em ritmo decrescente nos últimos anos”. Para a síntese completar-se, acrescentamos o adjetivo iníquo.

Em 2003, a PNAD estimava 4,4 milhões de estudantes no ensino superior de graduação com a seguinte distribuição por sexo e cor/raça: 41,9% de mulheres brancas; 31,9% de homens brancos; 12,8% de mulheres negras e 10,4% de homens negros. Ou seja, os(as) estudantes brancos(as) representavam 73,8% do conjunto. Esta distribuição tão desigual entre brancos(as) e negros(as) vem sustentando intenso e midiático debate e mobilização social referentes à ação afirmativa para acesso ao ensino superior, desde 1996, mas, particularmente, após a III *Conferência Internacional contra o*

<sup>13</sup> Remeter-se, por exemplo, aos trabalhos de Paixão e colaboradores/as (2011), Godinho e colaboradores/as (2005), Silva e colaboradores/as (2010), entre outros.

<sup>14</sup> Neste tópico, utilizamos dados coletados e sistematizados pelo MEC/INEP/DEAES referentes às Sinopses do Ensino Superior de 2003 e 2009. Porém, suas informações sobre classificações de cor/raça não são confiáveis, posto que 38% das pessoas não declararam cor/raça. Por isto elas não foram aqui incluídas. Recorremos, quando necessário, às tabulações de microdados das PNADs 2003 e 2009. Além disso, focalizamos exclusivamente informações sobre ensino superior presencial.

*Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância*, em 2001 (Durban, África do Sul).

A mobilização brasileira pela democratização do acesso ao ensino superior gerou no período, direta ou indiretamente, duas linhas de ação do Estado: a expansão da rede federal através da criação de 14 novas universidades, interiorização de *campi* federais e expansão da rede de Cefets/Ifets (Centros Federais de Educação Tecnológica/Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia) – de 140 em 2002 para 366 em 2010 (OLIVEIRA, 2011, p.19); a criação ou expansão de uma variada série de iniciativas visando à ampliação e democratização do acesso ao ensino superior. Destacamos: a expansão do Enem (Exame Nacional de Ensino Médio); a introdução de estratégias de ação afirmativa (AA), via sistema de cotas em 70 universidades públicas; o Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Indígenas (Prolind); e o Programa Universidade para Todos (Prouni), criado por medida provisória do Governo Federal em 2004, que oferece bolsas de estudos em instituições de ensino superior (IES) privadas para estudantes egressos(as) de escolas públicas e que obtiveram notas compatíveis no Enem.

A opção do Governo Federal de criação e manutenção do Prouni recebeu críticas, sistematizadas por Stella Segenreich (2009, p.208-210) nos seguintes aspectos: “aprofundamento da privatização”; “ensino pobre para pobre” (LEHER, 2004, *apud* SEGENREICH, 2007); privilegiamento das regiões mais ricas que dispõem de maior número de IES privadas (Juventude Libertária de Resistência Popular, 2004 *apud* SEGENREICH, 2009, p.209). Com efeito, o portal do Prouni apresenta uma série de dados que instigam a atenção (Quadro 3).

QUADRO 3 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE BENEFICIÁRIOS(AS) DO PROUNI SEGUNDO CATEGORIAS SELECIONADAS. BRASIL 2005 A 1º 2011

Região		Sexo		Cor/raça		Categoria administrativa de IES	
Norte	5	Masculino	49	Branca	47,9	Com fins lucrativos	49
Nordeste	14			Parda	34,9	Beneficente de assistência social	28
Sudeste	53	Feminino	51	Negra(sic)*	12,5	Sem fins lucrativos não beneficente	23
Sul	20			Amarela	1,8		
Centro-oeste	9			Indígena	0,2		
				Não informada	7,4		

Fonte: Sisprouni 13/5/2011 Bolsistas Prouni 2005–1º 2011.  
<http://prouniportal.mec.gov.br> (acessado 26/7/2011).  
\*Terminologia usada no portal, possivelmente em substituição a preta.

Os dados transcritos no Quadro 3 indicam: o privilegiamento de IES com fins lucrativos, das regiões Sudeste e Sul, a igual distribuição de bolsistas nas categorias branca e negra (adicionando-se pardos/as e “negros/as”, se



"negro" do portal for sinônimo de preto) e um pouco mais de bolsistas mulheres do que homens: 51% e 49% respectivamente. É possível sugerir desde já que, no período 2003-2009, o Prouni parece ter sustentado mais o acesso de mulheres ao ensino superior do que as demais políticas, conforme mostraremos adiante.

Pesquisa sistemática de Feres Jr; Daflon; Campos (2011), nas 98 universidades federais e estaduais sobre a disponibilidade de programas de AA aponta que 71,4% delas dispõem de alguma estratégia de AA. Em 50% dessas, a estratégia é a de cotas, sendo que, na grande maioria (87,1%), os(as) beneficiários(as) são alunos(as) de escola pública, seguidos(as) de negros/as (57,1%), indígenas (51,4%) e "deficientes" (18,6%). Em uma IES apenas (1,4%), a categoria "mulheres" foi contemplada entre os(as) beneficiários(as). Esta pequena atenção às mulheres não surpreende, posto que o tema da articulação sexo/cor-raça e AA para acesso e permanência no ensino superior foi praticamente ignorado pelo debate político e acadêmico (ROSEMBERG; ANDRADE, 2009).

As universidades federais apresentavam, em 2003, um pequeno diferencial no conjunto de matrículas em prol das mulheres (51,4%). Porém, esta proximidade entre homens e mulheres esconde, como sabemos, uma diferenciação quanto aos ramos do conhecimento trilhados na universidade por mulheres e por homens (BELTRÃO; TEIXEIRA, 2004; GUEDES, 2004), questão que foi um dos focos das reivindicações por ações afirmativas entre negros(as): a equidade de vagas nas universidades por áreas do conhecimento, particularmente nos cursos mais prestigiados.

TABELA 10 – MATRÍCULAS FEMININAS E MASCULINAS POR ÁREAS GERAIS DO CONHECIMENTO EM CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS. BRASIL 2003 E 2009

Áreas gerais	2003*			2009			Variação	
	Matrículas			Matrículas				
	Total	Femininas %	Masculinas %	Total	Femininas %	Masculinas %	Femininas %	Masculinas %
Agricultura e Veterinária	80.454	40,4	59,6	131.048	41,4	58,6	67,0	60,1
Ciências Sociais, Negócio e Direito	1.621.879	51,7	48,3	2.180.231	54,8	45,2	42,4	25,8
Ciências, Matemática e Computação	333.559	34,9	65,1	434.572	32,9	67,1	18,4	34,4
Educação	838.102	76,4	23,6	742.895	70,4	29,6	-18,3	11,2
Engenharia, Produção e Construção	301.158	26,3	73,7	537.996	28,0	72,0	89,6	74,7
Humanidades e Artes	135.413	62,1	37,9	178.895	56,0	44,0	19,1	53,4
Saúde e Bem-estar,	483.997	70,6	29,4	808.861	73,2	26,8	73,2	52,5
Serviços	90.602	66,3	33,7	101.398	62,8	37,2	5,9	23,7

Fonte: Tabulações especiais de microdados dos Censos do Ensino Superior 2003 e 2009.

\* O Censo do Ensino Superior 2003 incluiu mais uma área "Programas ou Cursos Gerais" que foi eliminada da tabela (1.858 matrículas).

A despeito da reorganização das áreas gerais de conhecimento conforme a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), as tendências recorrentemente apontadas de diferenciação feminina e masculina nas carreiras acadêmicas se mantém, porém com redução das diferenças, como vinha sendo apontado na literatura (BELTRÃO; TEIXEIRA, 2004; GUEDES, 2004). Isto é, apesar de Engenharia, Produção e Construção persistir uma área de conhecimento histórica e predominantemente masculina (72% x 28%) e Educação persistir uma área histórica e predominantemente feminina (70,4% x 29,6%), outras áreas vêm alterando seu perfil. Uma dessas áreas foi a da Saúde.

Guedes (2004, p.1) observava, com base na comparação entre os dados dos Censos 1970 e 2000, que, “se por um lado assistimos a expressiva entrada feminina em cursos tradicionalmente masculinos, por outro houve um aumento da concentração das mulheres nos cursos de menor prestígio”. Os índices de variação no período parecem divergir desta tendência: observamos uma menor diferenciação entre as carreiras acadêmicas seguidas por homens e mulheres. No período, na área de Educação, as matrículas femininas caíram 18,4% e as masculinas aumentaram 11,2%; nas Engenharias, as matrículas femininas aumentaram 89,6% e as masculinas 74,7%. Ou seja, a polarização masculino x feminino nas carreiras vem se reduzindo e a variação (%) no período fortalece esta tendência.

Possivelmente, em decorrência desse quadro, na literatura acadêmica, o tema da opção masculina e feminina por carreiras típicas (por exemplo, o magistério pelas mulheres), se viu acrescido do enfoque de pesquisas em carreiras atípicas, como homens na Educação (PAULA, 2004) ou mulheres na Engenharia (LOMBARDI, 2008). Porém, a composição sócioeconômica do conjunto de estudantes da graduação foi pouco estudada no Brasil. O foco do período foi quase exclusivamente nas iniquidades de raça/etnia. Ristoff (2008), com base nos dados do Enade (2004, 2005 e 2006), informa que “na faixa de até 3 salários mínimos encontram-se 30,1% das mulheres contra apenas 20,9% dos homens”. Isto pode explicar diferenciais em resultados em exames para ingresso no ensino superior (vestibular ou Enem), bem como a opção por diferentes cursos.

#### ÍNDICES DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS NO ENSINO SUPERIOR

Na análise sobre o período 1996 a 2003, Godinho e colaboradores/as (2006, p.43-44) haviam assinalado um crescimento das matrículas no ensino superior da ordem de 108,0%, superando em muito “o crescimento populacional da faixa de 25 a 39 anos”. Apontaram, ainda, que o índice de crescimento

feminino “foi mais alto [que o masculino] e a diferença entre os sexos, que, em 1996, era de 8,7% a favor das mulheres, passa para 12,8% em 2003”. As(os) autoras(es) observaram, ainda, um aumento das matrículas em todas as regiões e um maior diferencial em prol das mulheres nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste.

Neste estudo atual, notamos crescimento menos espetacular das matrículas (31,6%) e, além disso, uma diferenciação entre setor privado e público: o crescimento de matrículas no setor público foi de 18,9% (32,7% na rede federal) e no setor privado foi de 36,9%, sendo que neste, a rede particular teve dobrado o número de matrículas (crescimento de 96,6%, Tabela 11).

421

Analizando o padrão de crescimento da educação superior no Brasil no período 2001-2009 por setor administrativo, Schwartzman (2010, p.34) assinala uma expansão “muito maior que a esperada” (...) sobretudo nas regiões brasileiras mais desenvolvidas, e atendidas por um setor privado em rápido processo de consolidação institucional”. É necessário lembrar, para que o quadro fique mais real, que a maioria das matrículas no ensino privado ocorrem no turno noturno – 69,2% em 2006 – e que a maioria das matrículas nas IES públicas estão no diurno (60,9%), dados referentes a 2006 (*apud* RISTOFF, 2008, p.15).

TABELA 11 – MATRÍCULAS NO ENSINO SUPERIOR PRESENCIAL POR ANO SEGUNDO A REDE DE ENSINO. BRASIL 2003 E 2009

Rede de ensino superior	Total		
	2003	2009	Variação (%)
Total	3.887.022	5.115.896	31,6
Pública	1.136.370	1.351.168	18,9
Federal	567.101	752.847	32,7
Estadual	442.706	480.145	8,4
Municipal	126.563	118.176	-7,7
Privada	2.750.652	3.764.728	36,9
Particular	1.475.094	2.899.763	96,6
Comunitária, etc	1.275.558	864.965	-32,2

Fonte: MEC/INEP/DEED (2003 e 2009).

Em 2009, as matrículas femininas equivaliam a 55,1% do total de matrículas, 51,8% do sistema público, 49,2% do sistema federal, 54,7% do sistema estadual e 56,3% do sistema privado (56,6% do particular). Portanto, se observamos um “hiato de gênero” em prol das mulheres no acesso ao ensino superior em 2009, tal hiato decorreu do maior acesso ao sistema privado/particular (MEC/INEP/DEED, 2009).

TABELA 12 – MATRÍCULAS NO ENSINO SUPERIOR PRESENCIAL POR SEXO E ANO SEGUNDO A REDE DE ENSINO. BRASIL 2003 E 2009

Rede de ensino superior	Sexo e ano					
	Feminino			Masculino		
	2003	2009	Variação(%)	2003	2009	Variação(%)
Total	2.193.246	2.820.287	28,6	1.693.776	2.295.609	35,5
Público	625.951	700.041	11,8	510.419	651.127	27,6
Federal	291.381	370.409	27,1	275.720	382.438	38,7
Privada	1.567.295	2.120.246	35,2	1.183.357	1.644.482	39,0
Particular	828.308	1.642.853	98,3	646.786	1.256.910	48,5

Fonte: MEC/INEP/DEED (2003 e 2009).

Uma análise em perspectiva diacrônica assinala que tal tendência, já observada em 2003, acentuou-se no período (Tabela 12).

Comparando os índices de crescimento entre as matrículas de mulheres e de homens, observamos não apenas que as masculinas apresentam maior crescimento, como também que isto ocorre no sistema público de ensino superior, sendo que o índice de crescimento das matrículas das mulheres é mais intenso no sistema privado. Daí nossa interpretação de que as políticas governamentais para o sistema público (programas de AA, expansão da rede de universidades federais e sua interiorização, bem como a expansão do Enem) poderiam ser a razão desse incremento de matrículas masculinas. Complementarmente, o Prouni poderia estar favorecendo as matrículas femininas. Como não encontramos estudos sobre eventuais impactos desses programas em matrículas masculinas e femininas, fica aqui sugestão de estudos e de monitoramento dessa política pública. Como alertamos na introdução a este estudo, desigualdades de gênero (ou outras) operam não apenas em programas e políticas específicas ou focalizadas, mas também (ou sobretudo) nas chamadas políticas universalistas que podem impactar de modo diferenciado os diversos segmentos sociais.

Mais uma comparação é possível entre os períodos 1996-2003 a partir dos dados coletados e analisados por Godinho e colaboradoras/es (2006, p.44), e os sob análise neste texto: os diferenciais por região (Tabela 13).

TABELA 13 – DIFERENÇA PERCENTUAL DAS MATRÍCULAS DO SEXO FEMININO EM RELAÇÃO ÀS DO SEXO MASCULINO NO ENSINO SUPERIOR DE GRADUAÇÃO POR REGIÃO FISIOGRAFICA

Brasil 1996, 2003 e 2009			
Região	1996	2003	2009
Brasil	8,7	12,8	10,2
Norte	3,9	21,2	11,6
Nordeste	11,3	13,6	12,8
Sudeste	7,3	11,0	8,8
Sul	9,3	10,7	9,0
Centro-oeste	15,8	19,9	14,4

Fontes: 1996 e 2003 INEP/MEC apud Godinho e colaboradores/as (2006, p.44); 2009 MEC/INEP/DEED (2003 e 2009).

423

Comparando os dois períodos, nota-se uma variação mais intensa entre 1996 e 2003 do que entre 2003 e 2009 em todas as regiões, indicando, no final do período analisado, um certo arrefecimento do “hiato de gênero” em prol das mulheres nas matrículas do ensino superior.

No recente *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil 2009-2010*, Paixão e colaboradoras/es (2010) analisam as taxas brutas e líquidas de escolaridade no ensino superior para homens e mulheres brancos(as) e negros(as) no longo período 1988 a 2008. Os(as) autores(as) mostram que os incrementos nos índices ocorreram particularmente no período 1998 a 2008 e que, em termos percentuais, o incremento de mulheres (brancas e negras) foi maior que o de homens (brancos e negros).

Os(as) autores(as) atribuem esse incremento às políticas de AA, bem como aos “crescentes incentivos dados pelo Governo Federal, à promoção do acesso de estudantes ao ensino superior via instituições particulares (...)”. Porém registram, tanto para as taxas brutas, quanto para as taxas líquidas, “um incremento aquém do esperado” (PAIXÃO et alii, 2010, p.231).

Comparando-se a distribuição do número de estudantes no ensino superior pelos quatro segmentos de sexo/cor/raça que temos focalizado, observamos, no período 2003-2009, uma diminuição dos diferenciais em prol de homens e mulheres negras.

TABELA 14 – DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE ESTUDANTES NO ENSINO SUPERIOR POR SEXO E COR/RAÇA. BRASIL 2003 E 2009

	2003 (%)		2009 (%)		Variação (%)
Total	4.403.292	100,0	6.148.049	100,0	39,6
Homens brancos	1.406.026	31,9	1.727.364	28,1	22,8
Mulheres brancas	1.843.987	41,9	2.203.645	35,8	19,5
Homens negros	458.845	10,4	897.393	14,6	95,6
Mulheres negras	645.749	14,7	1.258.780	20,5	94,9
Outros	29.182	1,3	60.867	0,99	108,6

Fonte: Tabulações especiais de microdados das PNADs 2003 e 2009.

As taxas de escolaridade no ensino superior operaram, sim, maior equidade entre brancos(as) e negros(as) e retração do “hiato de gênero” em prol das mulheres observado anteriormente. Isto leva-nos, outra vez, a enfatizar a necessidade do monitoramento do impacto de programas e políticas para o ensino superior implementados e expandidos durante a primeira década de 2000, com atenção também para os indicadores de acesso de todo o grupo de mulheres. Qual a meta política? A redução de desigualdades através da aceleração dos(as) que estão em desvantagem e/ou desaceleração dos(as) que estão em vantagem?

424 Brancos e brancas, que representavam 73,8% dos(as) estudantes universitários em 2003, passaram a representar 42,3% em 2009; negras e negros, que representavam 25,1% em 2003, passaram a representar 35,1% em 2009. Os percentuais de variação (crescimento), no período, indicam índices superiores entre os homens negros (95,6% de variação), seguidos das mulheres negras (94,9% de variação). Por outro lado, homens brancos, mas principalmente mulheres brancas, apresentaram os menores índices de crescimento: 22,8% e 19,5%, respectivamente.

### **Pós-graduação**

A pós-graduação, ápice (e gargalo) da formação educacional, foi também objeto de pesquisas e relatórios que incidiram, direta ou indiretamente, sobre as diferenças entre indicadores masculinos e femininos: CITELLI (2000), MELO e OLIVEIRA (2006), VEIGA (2006), além do extenso relatório do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE, 2010).

Para processar análises macro, cuidados especiais devem ser tomados com os dados coletados pelo IBGE, que necessitam ser analisados com cuidado em decorrência do tamanho da amostra, tendo em vista o reduzido número de pessoas cursando ou tendo cursado a pós-graduação. Por exemplo, as tabulações especiais dos microdados das PNADs que usamos neste trabalho indicaram, para 2003, uma estimativa de 310.593 estudantes de mestrado ou doutorado, estimativa que passou para 330.361 em 2009. Por outro lado, o portal do MCT informa para 2003 um total de 122.237 alunos(as) matriculados(as) ao final do ano, em mestrados acadêmicos, profissionais e doutorados e, em 2009, 161.117 alunos.

Assim é que o abrangente estudo *Doutores 2010: estudos da demografia da base técnico-científica* (CGEE, 2010) utiliza, parcimoniosamente, os dados do Censo 2000 e mais amplamente tabulações especiais da base de

dados da Capes, que, por sua vez, não coleta informações relacionadas à declaração de cor/raça de bolsistas e alunos(as).

Analisando dados do Censo 2000 referentes ao contingente da população com mais de 25 anos de idade que concluiu pelo menos uma série ou ano do curso de mestrado ou doutorado (304.795 pessoas estimadas), o relatório do CGEE (2010) identificou 43,0% de mulheres e 11,1% de pretos e pardos, além de uma concentração de pessoas residentes nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro (50,6%). No caso da variável sexo, o relatório aponta uma intensa diferenciação geracional: uma reversão do “hiato de gênero” em favor das mulheres nas coortes mais jovens (com menos de 35 anos em 2000).

425

A Tabela 15 contém dados gerados a partir das tabulações especiais das PNADs 2003 e 2009 sobre estudantes de mestrado e doutorado dos segmentos de sexo/cor/raça que focalizamos aqui, alertando para a devida cautela decorrente do reduzido contingente de pessoas que compuseram a amostra.

TABELA 15 – DISTRIBUIÇÃO DE ESTUDANTES DE MESTRADO E DOUTORADO POR SEXO E COR/RAÇA. BRASIL 2003 E 2009

	2003 (%)		2009 (%)		Variação (%)
Total	310.593	100,0	330.351	100,0	6,4
Homens brancos	106.736	34,4	103.235	31,3	-3,4
Mulheres brancas	141.543	45,6	148.958	45,1	5,2
Homens negros	23.659	7,6	30.977	9,4	30,9
Mulheres negras	33.564	10,8	41.360	12,5	23,2
Outros	5.091	1,6	5.821	3,5	14,3

Fonte: Tabulações especiais de microdados das PNADs 2003 e 2009.

Os diferenciais de cor/raça são apenas ligeiramente mais intensos no acesso à pós-graduação – 76,4% dos(as) pós-graduandos(as) eram brancos(as) em 2009 – do que aqueles já observados no acesso à graduação (73,8%), como destacado acima. Na comparação entre os sexos, notamos formidável diferença em prol das mulheres brancas frente aos demais segmentos e diferencial mais sutil entre mulheres negras quando comparadas a homens negros. A variação no período indica incremento mais intenso para homens negros (30,9%), seguidos de mulheres negras (23,2%) e mulheres brancas (5,2%), com decréscimo para homens brancos (-3,4%). Portanto, ocorreu, em 2009, decréscimo no número de homens brancos que informaram ser estudantes de mestrado ou doutorado.



Apoiado exclusivamente em dados da Capes sobre doutores(as) titulados(as) no longo período 1996-2008, o relatório do CGEE (2010) observa a reversão do “hiato de gênero” em prol das mulheres em 2004, com o prenúncio de uma aproximação entre ambas curvas em 2008.

Ainda conforme a Capes, em todas as regiões, com exceção do Norte, em 2008, o percentual de doutoras tituladas era superior ao de doutores titulados. Porém, a participação percentual das mulheres no total de doutores(as) titulados(as) sofre inflexão das áreas do conhecimento. A comparação entre 1996-2008 evidencia atenuação da tendência: em 1996, em cinco das nove áreas do conhecimento, a presença feminina era inferior a 40%; em 2008 isto ocorre em apenas duas. Observa-se, pois, uma tendência à equiparação entre o percentual de doutores e doutoras nas diversas áreas do conhecimento pelo avanço, sobretudo, do contingente de mulheres (Tabela 16), tendência mais acentuada do que a observada na análise referente às matrículas na graduação. Persistem os maiores diferenciais nas Ciências Exatas e da Terra e nas Engenharias em prol dos homens (62,3% e 66,7% respectivamente); nas Biológicas e em Linguística, Letras e Artes em prol das mulheres (62,6% e 63,8%).

TABELA 16 – DISTRIBUIÇÃO DAS DOUTORAS TITULADAS NO BRASIL POR SEXO NAS GRANDES ÁREAS DO CONHECIMENTO, 1996 E 2008

Áreas	Percentual de mulheres em 1996	Percentual de mulheres em 2008
Linguística, Letras e Artes	71,6	63,8
Biológicas	61,9	62,6
Saúde	41,4	59,3
Humanas	57,3	59,0
Multidisciplinares	33,3	49,5
Agrária	34,0	47,8
Sociais Aplicadas	36,7	42,7
Exatas e da Terra	37,1	37,7
Engenharia	26,4	33,3

Fonte: Coleta Capes (Capes/MEC, apud CGEE, 2010).

A despeito do aumento do número de bolsas entre 2003 e 2010 – de 45.704 para 77.620 –, o CNPq não conseguiu cumprir sua meta inscrita no *Plano de Ação 2007-2010 C, T & I* (CNPq, s/d) de oferecer 90 mil bolsas em 2010. Porém, o aumento impulsionou as mulheres a apresentarem índices de crescimento superiores aos dos homens no período sob análise: a porcentagem de variação no período foi, para as mulheres, 49,7% e para



os homens, 40,4%; as mulheres representavam 48% dos(as) bolsistas em 2003 e 50% em 2009. Em apenas duas modalidades de bolsa, o percentual de mulheres foi inferior ao de homens: em Produtividade em Pesquisa e em Desenvolvimento Técnico Empresarial (Tabela 17).

TABELA 17 – NÚMERO DE BOLSAS-ANO NO BRASIL POR PRINCIPAIS MODALIDADES DO CNPQ POR SEXO. BRASIL 2003 E 2009

Modalidades de bolsa	Feminino				Masculino				% de	
	2003	2009	Variação %		2003	2009	Variação %		2003	2009
Iniciação científica	9.921	13.548	3.627	36,6	8.228	10.640	2.412	29,3	55	56
Mestrado	3.052	5.340	2.288	75,0	2.887	4.786	1.899	65,8	51	53
Doutorado	2.942	4.282	1.340	45,5	2.993	4.200	1.207	40,3	50	50
Pós-doutorado	39	568	529	1.356,4	41	487	446	1.087,8	48	54
Produtividade em Pesquisa	2.585	3.900	1.315	50,9	5.364	7.510	2.146	40,0	33	34
Des. Téc. Emp. – DTE*	1.599	3.078	1.479	92,5	2.482	3.759	1.277	51,5	39	45
Outras	1.816	2.159	343	18,9	1.756	1.969	213	12,1	51	52
Total	21.954	2.875	10.921	49,7	23.751	33.351	9.600	40,4	48	50

Fonte: CNPq/AEI (2011), ver nota 14.

\* Desenvolvimento Técnico Empresarial.

De modo semelhante, as estatísticas referentes aos grupos de pesquisas filiados ao CNPq, desagregadas por sexo, apontam um processo contínuo de aproximação entre o percentual de homens e mulheres pesquisadoras(es): em 1995, as mulheres representavam 39% dos(as) pesquisadores(as); em 2002, 46%; em 2010 atingiu-se a paridade entre os sexos.<sup>15</sup>

O aumento do número de mulheres na graduação e pós-graduação, seja como estudantes, docentes ou pesquisadoras, bem como seu acesso como beneficiárias de programas de fomento à pesquisa, têm contribuído, sem dúvida, para que temas ou questões relacionadas a gênero, feminismo, mulheres venham entrando na agenda das agências de ciência e tecnologia. Em 2009, por exemplo, foi realizado o *II Encontro Nacional de Núcleos e Grupos de Pesquisa – Pensando Gênero e Ciência* (junho de 2009 em Brasília), tendo incluído, entre outros(as), representantes da Capes e do CNPq. O encontro elaborou documento final que sugeriu vários pontos, inclusive a desagregação de dados por sexo "raça/etnia" nas estatísticas das agências, incorporação da perspectiva de gênero nos projetos financiados pelas agências, representação paritária nos comitês científicos e diversos ajustes às necessidades reprodutivas associadas à maternidade, entre elas, a licença maternidade para mães pós-graduandas, que foi aprovada pela Capes em 2010 (Portaria 220 de 12/11/2010).

<sup>15</sup> <http://dgp.cnpq.br/censos>. Acesso em 25/7/2011.

## PROFESSORAS(ES)

Em 2009, para atender aos estimados 57 milhões de estudantes, dispúnhamos de (número também estimado) 2,674 milhões de professoras(es), sendo 81,1% de mulheres. Porém, o percentual de professoras pelos diferentes níveis e etapas de ensino não ocorre de modo homogêneo. Isto é, as professoras se concentram nas etapas iniciais da escolaridade, enquanto os professores nas etapas terminais: 78,1% das professoras atuavam na educação infantil e no ensino fundamental; 63,0% dos professores atuavam nos ensinos médio e superior (Tabela 18).

428

TABELA 18 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE PROFESSORES(AS) POR SEXO, SEGUNDO OS GRUPOS DE NÍVEIS DE ENSINO EM QUE TRABALHAM. BRASIL E REGIÕES, 2009

Regiões	Mulheres			Homens		
	etapas / níveis			etapas / níveis		
	Iniciais*	Terminais*	Total	Iniciais*	Terminais*	Total
Brasil	78,1	21,9	100,0	37,0	63,0	100,0
Norte	82,0	18,0	100,0	53,8	46,2	100,0
Nordeste	77,1	22,9	100,0	48,0	52,0	100,0
Sudeste	75,9	24,1	100,0	28,6	71,4	100,0
Sul	74,2	25,8	100,0	30,2	69,8	100,0
Centro-oeste	69,0	31,0	100,0	31,6	68,4	100,0

Fonte: Tabulações especiais de microdados da PNAD 2009.

\*Agrupamos nas etapas iniciais a educação infantil e o ensino fundamental; nas terminais, o ensino médio e superior.

No caso das professoras, apesar de certa variação, o padrão de distribuição é homogêneo: em todas as regiões fisiográficas, mais de 2/3 das mulheres professoras atuam nas etapas iniciais da educação. No caso dos professores, observamos que nas regiões Norte e Nordeste eles se repartem entre as etapas iniciais e terminais da educação. Nas demais regiões, observamos o oposto do que ocorre com as professoras: em torno de 2/3 dos professores estão atuando nos níveis/etapas terminais do ensino.

Tais dados suscitam reflexões em duas direções: das oportunidades diferenciadas de trabalho para homens e mulheres na educação conforme o contexto sócio-econômico; das implicações pedagógicas da composição por sexo do magistério nas experiências educacionais de estudantes, questão que se vê reforçada quando se agregam informações sobre cor/raça. Assim, ao desagregar os dados por cor/raça, observamos, na composição do perfil do corpo docente, uma nova hierarquia: predomínio das mulheres de ambos segmentos raciais sobre os homens de ambos segmentos raciais. Em 2009,

atuando no magistério brasileiro, encontrávamos: 48,5% de professoras brancas; 32,0% de professoras negras; 11,3% de professores brancos e 7,4% de professores negros. Porém, apesar de minoritários enquanto docentes, homens brancos, mas também, homens negros estão majoritariamente lecionando nos níveis/etapas terminais do ensino brasileiro (Tabela 19).

TABELA 19 – DISTRIBUIÇÃO DE PROFESSORES(AS) POR GRUPOS DE NÍVEIS/ETAPAS DE ENSINO EM QUE TRABALHAM POR SEXO E COR/RAÇA. BRASIL, 2009

	Níveis / etapas	
	Iniciais	Terminais
Mulheres brancas	73,9	26,1
Mulheres negras	84,2	15,8
Homens brancos	29,6	70,4
Homens negros	37,5	62,5

429

Fonte: Tabulações especiais de microdados da PNAD 2009.

A composição do corpo docente por sexo e cor/raça segundo as regiões fisiográficas aponta para maior presença de professoras negras do que brancas nas regiões Norte e Nordeste, nas quais os negros são mais numerosos do que os brancos. A mesma observação pode ser feita para os homens: professores negros são mais numerosos que brancos nas regiões Norte, Nordeste e também, Centro-oeste (Tabela 20).

TABELA 20 – DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE PROFESSORES(AS) POR SEXO COR/RAÇA, SEGUNDO A REGIÃO. BRASIL, 2009

Regiões	Total %		Mulheres brancas %		Mulheres negras %		Homens brancos %		Homens negros %	
Brasil	2.674.134	100,0	1.295.831	48,5	857.019	32,0	303.290	11,3	199.014	7,4
Norte	214.847	100,0	47.401	22,1	114.884	53,4	15.170	7,1	35.235	16,4
Nordeste	738.776	100,0	219.482	29,7	378.346	51,2	57.771	7,8	80.331	10,9
Sudeste	1.129.918	100,0	656.961	58,1	257.145	22,8	151.686	13,4	57.443	5,1
Sul	385.837	100,0	284.701	73,8	30.711	7,9	58.501	15,2	8.018	2,1
Centro-oeste	191.139	100,0	83.293	43,6	69.047	36,1	19.810	10,4	31.604	16,5

Fonte: Tabulações especiais de microdados da PNAD 2009.

Na medida em que observações como estas têm sido raramente encontradas na literatura acadêmica e ativista, parece-nos pertinente alertar para um paradoxo sobre a produção de conhecimentos na Educação: prioritariamente situada no Sudeste, acaba por exportar suas particularidades para regiões onde a maioria do corpo docente e discente é negra (preta

e parda): 62,1% dos(as) professores(as) do Nordeste e 69,8% do Norte são pretos e/ou pardos(as).

A intensa participação das mulheres no sistema educacional – enquanto alunas e trabalhadoras (docentes ou não) – não se reflete na esfera política: mulheres são subrepresentadas em sindicatos docentes (FERREIRA, 2004) e em cargos de poder na administração educacional. E tal subrepresentação pouco tem se alterado nos últimos anos. Ou seja, a perspectiva da justiça no plano político – um dos tripés do modelo analítico de Nancy Fraser (2005) aqui adotado – não se consubstanciou no período.

430 Madsen (2008, p.101) elaborou análise sobre a divisão sexual do poder no MEC. Relembra que, entre os 53 ministros de educação, apenas uma mulher foi ministra – Esther Figueiredo Ferraz (entre 8/1982 a 3/1985); em 2007, dentre os 26 cargos máximos de direção, 22 eram ocupados por homens e 6 por mulheres.

O site da *Campanha Mais Mulheres no Poder: eu assino este compromisso* divulgou informação sobre a distribuição por sexo do cargo de reitor na rede federal que abrange 99 IES: segundo o MEC, em 2010, nas 58 universidades federais apenas 13,8% dos cargos de reitor eram ocupados por mulheres; nas demais instituições (FETS, UTFPR e Cefets) apenas 12%.

Refletindo sobre a representação política na estrutura do MEC, incluindo-se agora também as IES federais, é oportuno transcrever comentário de Madsen (2008, p.101):

se pensarmos na dimensão da representação política dentro dessa estrutura, concluiremos facilmente que há forte desequilíbrio entre homens e mulheres nos espaços de formulação da educação brasileira. Este, na verdade, não é um quadro muito diferente daquele das demais instituições públicas brasileiras. No entanto, não deixa de chamar a atenção que justamente o campo da educação – tido historicamente como um campo feminino por excelência – apresente um quadro de disparidades tão marcantes.

O progresso das mulheres na educação brasileira no período 2003-2009 ocorreu, dentro de limites, particularmente no plano da justiça redistributiva, como vimos: apesar de seguir um ritmo menos intenso, apontamos melhoria dos indicadores educacionais das mulheres. Apontamos, também, sua convivência com intensas desigualdades etárias, étnico-raciais, regionais e sócio-econômicas, que atingem mulheres e homens, nas diferentes etapas da vida.

Na dimensão do reconhecimento, contabilizamos mais desafios remanescentes que conquistas alcançadas no período, seja no plano das mudanças na legislação educacional, seja no plano curricular e didático. A elaboração de conteúdos não apenas isentos de componentes discriminatórios explícitos, mas capazes de contribuir para a construção da igualdade, foi tarefa que pouco avançou ao longo da década.

Finalmente, no plano da justiça representativa, o qual incorpora um debate que ultrapassa as fronteiras do campo educacional e adentra a agenda das demandas por mais mulheres em espaços de poder, notamos forte estagnação.

Ao longo desta última década, algumas mulheres de fato progrediram na educação; outras, nem tanto.

431

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARTES, Amélia, Cristina, Abreu; CARVALHO, Marília, Pinto. *O trabalho como fator determinante da defasagem escolar dos meninos no Brasil: mito ou realidade?* Cadernos Pagu, v. 34, n. 0. Campinas, jan.-jun. 2010, pp.41-47.
- AUAD, Daniela. *Relações de gênero na escola: da escola mista ao ideal de co-educação*. São Paulo: USP, FAE, 2004 (Tese de doutorado).
- BAUDELLOT, Christian.; ESTABET, Roger. *Alles les filles*. Paris: Le Seuil, 1992.
- BELTRAO, Kaizô. Iwakami; ALVES, José. Eustáquio. Diniz. *A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX*. Cadernos de Pesquisa, v. 39, n. 136. São Paulo, jan./abr. 2009, pp.125-156.
- BELTRÃO, Kaizô, Iwakami; NOVELLINO, Maria, Salet. *Alfabetização por raça e sexo no Brasil: evolução no período 1940-2000*. Rio de Janeiro: Ence/IBGE, 2002 (Texto para discussão, 1).
- BELTRÃO, Kaizô. Iwakami; TEIXEIRA, Moema, De, Poli. *O vermelho e o negro: raça e gênero na universidade brasileira — uma análise da seletividade das carreiras a partir dos censos demográficos de 1960 a 2000*. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: IPEA outubro de 2004.
- BRITO, Rosemeire, Santos. *Intrincada trama de masculinidades e feminilidades: fracasso escolar e meninos*. Cadernos de Pesquisa, v. 36, n. 127. São Paulo, jan/abr 2006, pp.129-149.
- BRUSCHINI, Cristina et alii. *Trabalho, Renda e Políticas Sociais: avanços e desafios*. Rio de Janeiro: CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação. Brasília: UNIFEM – United Nations Development Fund for Women, 2011.
- CAPES/MEC. *Coleta CAPES*. Brasília: CAPES/MEC. (documento eletrônico).
- CARVALHO, Marília, Pinto. *Sucesso e fracasso escolar: uma questão de gênero*. Educação e Pesquisa (USP), v. 29, n. 1. São Paulo, jan/mar 2003, pp.185-193.
- CARVALHO, Marília, Pinto. *Avaliação escolar, gênero e raça*. Campinas: Papirus. 2009.
- CAVIEDES, Elizabeth, Guerrero; FERNÁNDEZ, Patricia, Provoste e BARRIENTOS, Alejandra, Valdés. *Acceso a la educación y socialización de género en un contexto de reformas educativas*. In: Caviedes et alii. (orgs). *Equidad de género y reformas educativas*. Santiago de Chile: Hexagrama-FLACSO-IESCO, 2006, pp.7-50.

- CGEE. *Doutores 2010: estudos da demografia da base técnico-científica brasileira*. - Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.
- CITELI, Maria, Teresa. *Mulheres nas ciências: mapeando campos de estudos*. Cadernos Pagu, n. 27. Campinas, jul/dez. 2006, pp.39-75.
- CRISOSTOMO, Maria, Aparecida, Santos; REIGOTA, Marcos, Antonio, Santos. *Professoras universitárias negras: trajetórias e narrativas*. Avaliação, v. 15, n. 2. Campinas, 2010, pp.93-106.
- FRASER, Nancy. *Justice interruptus critical reflections on the 'postsocialist' condition*. New York & London: Routledge, 1997.
- FRASER, Nancy. *Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação*. Estudos Feministas, v. 15, n. 2. Florianópolis, mai/ago 2007, pp.291-308.
- FERES JÚNIOR, J. et alii. *Ação afirmativa no ensino superior brasileiro hoje: análise institucional*. Rio de Janeiro: Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa 2011 (mimeo).
- FERREIRA, Márcia, Ondina, Vieira. *Mulheres e homens em sindicato docente: um estudo de caso*. Cadernos de Pesquisa, v. 34 n. 122. São Paulo, mai/ago 2004.
- FERRARI, Alceu, R. *Analfabetismo no Brasil: tendência secular e avanços recentes*. Cadernos de Pesquisa, n. 52. São Paulo, fev./maio 1985, pp.35-49.
- FERRARO, Alceu. R. *Escolarização no Brasil: articulando as perspectivas de gênero, raça e classe social*. Educação e Pesquisa, v. 36, n. 2. São Paulo, maio/ago. 2010, pp.505-526.
- GODINHO et alii. *Trajetória da mulher na educação brasileira 1996-2003*. Brasília: Inep/MEC, 2006.
- GUEDES, Moema, Castro. *O contingente feminino de nível universitário nos últimos trinta anos do século XX: a reversão de um quadro desigual*. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Abep, Caxambu, 2004.
- HADDAD, Sérgio. *Consenso superficial*. Carta Capital, n. 500. São Paulo, 18 de junho de 2008, pp.98-102.
- HENRIQUES, Ricardo. *Raça e gênero no sistema de ensino. Os limites das políticas universalistas na Educação*. Brasília: Unesco, 2002.
- IBGE PNAD 2003 Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- IBGE PNAD 2009 Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- IPEA. *Educação. Políticas Sociais: acompanhamento e análise n. 18*. Brasília: IEA, 2010a.
- IPEA. *Evolução do analfabetismo e do analfabetismo funcional no Brasil Período 2004-2009*. Brasília: Ipea. Comunicado do Ipea n. 70, 2010b.
- IPEA. *PNAD 2009 – Primeiras análises: Situação da educação brasileira - avanços e problemas*. Brasília: Ipea, Comunicado do Ipea, n. 66, 2010c.
- IPEA/SPM/Unifem. *Retrato das desigualdades de gênero e raça – 3ª edição*. Brasília: Ipea: SPM: Unifem, 2008.
- LOMBARDI, Maria, Rosa. *As mulheres, a expansão e a especialização do sistema de ensino no Brasil em anos recentes: algumas considerações*. In: Simpósio: gênero e indicadores da educação superior. Brasília: Inep/MEC, 2008, pp.103-109.
- LOURO, Guacira, Lopes. *Gênero, sexualidade e educação*. Petrópolis: Vozes, 1997
- MADSEN, Nina. *A construção da agenda de gênero no sistema educacional brasileiro (1996 a 2007)*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília. Brasília: 2008.
- MEC. *Parâmetros Curriculares para o Ensino Fundamental*. Brasília: Ministério da Educação, Governo do Brasil, 1997. (documento eletrônico).

- \_\_\_\_\_. *Orientações curriculares nacionais para o Ensino Médio*. Brasília: Ministério da Educação, Governo do Brasil, 2006: (documento eletrônico).
- \_\_\_\_\_. *O Plano de Desenvolvimento da Educação*. Razões, princípios e programas. Brasília: Ministério da Educação, 2007. (documento eletrônico).
- MEC/CNE/CEB. *Diretrizes curriculares nacionais da educação infantil*. Brasília: MEC/INEP. *Educação Superior – Censo de 1991 a 2009*. www.mec.gov.br.
- MEC/SAEB, 2010. Resolução n. 5 de 17 de dezembro de 2009. (documento eletrônico).
- MEC/INEP/DEEO. *Censo do ensino superior 2003 e 2009*. Brasília: MEC/Inep. Portal www.mec.gov.br (documento eletrônico).
- MEC/SAEB. *Parâmetros curriculares nacionais do ensino fundamental*. Livro 10.2. Orientação sexual. Brasília: MEC/Saeb, 1997. (documento eletrônico).
- MEC/SAEB. *Orientações Curriculares Nacionais para o Ensino Médio*. Brasília: MEC/Saeb, 2006. (documento eletrônico).
- MOEHLECKE, Sabrina. *As políticas de diversidade na educação no governo Lula*. Cadernos de pesquisa, v. 39, n. 137. São Paulo, maio/ago. 2009, pp.461-488.
- OLIVEIRA, 2011 *Educação no governo Lula*.
- PAIXÃO et alii. *Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil; 2009-2010. Constituição Cidadã, seguridade social e seus efeitos sobre as assimetrias de cor ou raça*. UFRJ. Instituto de Economia.
- PROUNI. *Estatísticas sobre bolsistas: 2005 a 2010*. www.prouniportal.mec.gov.br. (documento eletrônico).
- RISTOFF, Dilvo. *A mulher na educação superior brasileira*. In: Simpósio "Gênero e indicadores da educação superior brasileira". Brasília: Inep/SPM, 2008, pp.13-22.
- RISTOFF, Dilvo et alii. *A mulher na educação superior brasileira. 1991-2005*. Brasília: Inep/SMP, 2008.
- ROSEMBERG, Fúlvia; PINTO, Regina; NEGRÃO, Esmeralda. *A educação da mulher no Brasil*. São Paulo: Global Editora, 1982.
- ROSEMBERG, Fúlvia; PIZA, Edith. *Analfabetismo, gênero e raça no Brasil*. Revista da USP, v. 110, n. 28. São Paulo, dez./fev. 1995/1996, pp.110-121.
- ROSEMBERG, Fúlvia. *Expansão da educação infantil e processos de exclusão*. Cadernos de Pesquisa, n. 107. São Paulo, jul. 1999, pp.7-40.
- ROSEMBERG, Fúlvia. *Educação formal, mulher e gênero no Brasil contemporâneo*. *Revistas de Estudos Feministas*, n. 2. Florianópolis, jun./set. 2001, pp.515-540.
- ROSEMBERG, Fúlvia. *Desigualdades de gênero e raça no sistema educacional brasileiro*. Conference on Ethnicity Race, Gender and Education: Lima, October 2002.
- ROSEMBERG, F.; ANDRADE L. F. *Ação afirmativa no ensino superior brasileiro: a tensão entre raça/etnia e gênero*. Cadernos Pagu, n. 31. Campinas, jul./dez. 2009, pp.419-438.
- ROSEMBERG, Fúlvia et alii. *Combate ao sexismo em livros didáticos: construção da agenda e sua crítica*. Cadernos de Pesquisa. São Paulo FCC v. 39, n. 137, maio/ago. 2009, pp.489-529.
- ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem, Lúcia, Sussel. *A comunicação Internacional sobre os Direitos das Crianças: debates e tensões*. Cadernos de Pesquisa, v. 40, n. 141. São Paulo, set./dez. 2010, pp.693-728.
- SAVIANI, Dermeval. *O plano de desenvolvimento da Educação. Análise do prometo do MEC*. Educação e Sociedade, v. 28, n. 100. Campinas, out./dez. 2007, pp.1231-1255.
- SPM. *I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: SPM, 2004.
- SPM. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: SPM, 2007.
- SCHWARTZMAN, Simon. *O setor privado como ator e parceiro na construção do Plano Nacional de Educação*. (documento eletrônico).
- SOARES, Sergei. *Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future*. Brasília: Ipea, 2010 (mimeo).



- VIANNA, Cláudia. *Políticas públicas de educação, gênero e diversidade sexual no governo Lula: velhos problemas, novas respostas*. USP: São Paulo, 2011 (mimeo).
- VIANNA, Cláudia et alii. *Gênero, sexualidade e educação formal no Brasil: uma análise preliminar da produção acadêmica entre 1990 e 2006*. Educação & Sociedade. Campinas: v. 32, n. 115. Campinas, abril/jun. 2011, pp.525-545.
- VIANNA, Cláudia; UNBEHAUN, Sandra. *O gênero nas políticas de educação no Brasil: 1988-2002*. Cadernos de Pesquisa, v. 121. São Paulo, completar, pp.283-289.
- VIANNA, Cláudia; UNBEHAUN, Sandra. *Gênero na educação básica: quem se importa? Uma Análise dos documentos de políticas públicas no Brasil*. Educação e Sociedade, v. 27, n. 95. Campinas, maio/ago. 2006, pp.231-258.
- WELLER, Wivian; SILVEIRA, Marly. *Ações afirmativas no sistema educacional: trajetórias de jovens negras da universidade de Brasília*. Revista Estudos Feministas. Florianópolis: UFSC v. 16, n. 3 set/dez 2008, pp.931-947.









A Cepia, com o apoio da ONU Mulheres, reedita, amplia e atualiza o livro *O Progresso das Mulheres no Brasil*, analisando a situação da mulher no período 2003-2010 nas áreas do trabalho, da política, dos direitos civis e políticos, da violência, da educação, da saúde e direitos sexuais e reprodutivos, no ambiente rural e urbano. Analisa também a diversidade étnico-racial e traça percursos da ação de *advocacy* pelos direitos humanos das mulheres.

Com a contribuição de renomadas especialistas, esta publicação apresenta os avanços ocorridos e os desafios para as próximas décadas. A Cepia e a ONU Mulheres esperam que essa publicação represente um instrumento de conhecimento e de atuação política na promoção do Progresso das Mulheres Brasileiras.

