

UNIFEM

# O Progresso das Mulheres no Brasil



FUNDAÇÃO FORD  
CEPIA



# O Progresso das Mulheres no Brasil



## EXPEDIENTE

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MULHER (UNIFEM)

DIRETORA DO ESCRITÓRIO REGIONAL PARA O BRASIL E OS PAÍSES DO CONE SUL: Ana Falú

OFICIAL DE PROGRAMA E RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO DA PUBLICAÇÃO: Júnia Puglia

CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO (CEPIA)

COORDENADORAS GERAIS DO PROJETO: Jacqueline Pitanguy e Leila Linhares Barsted

COORDENADORA RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO DA PESQUISA: Dayse Miranda

CROSS CONTENT COMUNICAÇÃO INTEGRADA

COORDENAÇÃO EDITORIAL: Andréia Peres

EDIÇÃO: Andréia Peres e Patrícia Andrade

REPORTAGEM: Aline Falco, Angela Santos e Joana Ricci

REVISÃO DE TEXTO: Rosimeire Ribeiro, Regina Pereira e Cristina Yamazaki

PROJETO GRÁFICO E DIREÇÃO DE ARTE: Cristiano Rosa

DIAGRAMAÇÃO: José Dionísio Filho

FOTOS: João Ripper (capítulo 6) e Nair Benedicto (capa e demais capítulos)

As opiniões e análises que integram a presente obra são de responsabilidade das autoras e não refletem necessariamente as opiniões do Unifem, da Fundação Ford e da Cepia.

Esta é uma versão especial para a Internet. O conteúdo é idêntico ao do livro impresso, mas o visual foi ligeiramente modificado para facilitar a impressão em equipamentos domésticos.



# O Progresso das Mulheres no Brasil



FORD FOUNDATION



Brasília, 2006





# *Agradecimentos*

Este livro é resultado do esforço e da colaboração de diversos(as) pesquisadores(as) e especialistas que, em um momento ou outro, nos últimos quatro anos, nos apoiaram. Gostaríamos de agradecer, em especial, a:

Almira Rodrigues

Ana Izabel de Carvalho Pelegrino

Beatriz Heredia

Branca Moreira Alves

Cristina Bruschini

Dayse Miranda

Denise Dourado Dora

Flavia Piovesan

Gabriella Rossi

Guita Debert

Hildete Pereira de Melo

Iara Marques

Jacqueline Pitanguy

Leila Linhares Barsted

Lilian Saback

Lúcia Avelar

Lygia Costa

Maria Aparecida Bento

Maria Eugênia Lemos Fernandes

Maria Isabel Baltar da Rocha

Maria Rosa Lombardi

Marcio Schiavo

Mireya Suarez

Miriam Ventura

Mónica Muñoz-Vargas

Neide Patarra

Rachel Mello

Rosana Heringer

Rosângela Pezza Cintrão

Rosemary Barber

Sandra Infurna

Sandra Unbehaum

Simone Diniz

Vera Soares





# Sumário

<b>Avanços e desafios</b>	7
Ana Falú	
<b>Um instrumento de conhecimento e de atuação política</b>	11
Jacqueline Pitanguy, Leila Linhares Barsted e Dayse Miranda	
<b>As mulheres e os direitos humanos</b>	14
Jacqueline Pitanguy e Dayse Miranda	
<b>Direitos civis e políticos: a conquista da cidadania feminina</b>	32
Flavia Piovesan	
<b>Ampliando direitos e horizontes</b>	53
Aline Falco e Joana Ricci	
<b>Trabalho, renda e políticas sociais: avanços e desafios</b>	60
Cristina Bruschini, Maria Rosa Lombardi e Sandra Unbehau	
<b>Em defesa das mulheres no Congresso</b>	94
Andréia Peres	
<b>Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro</b>	102
Beatriz Maria Alásia de Heredia e Rosângela Pezza Cintrão	
<b>Pela igualdade e pela preservação ambiental</b>	132
Aline Falco	
<b>Diversidade racial e relações de gênero no Brasil contemporâneo</b>	140
Rosana Heringer	
<b>Ações afirmativas no Brasil</b>	166
Andréia Peres	
<b>As mulheres e o cotidiano urbano no Brasil</b>	174
Ana Izabel de Carvalho Pelegrino	
<b>Exemplos concretos</b>	204
Angela Santos	
<b>Saúde feminina e o pleno exercício da sexualidade e dos direitos reprodutivos</b>	210
Miriam Ventura	
<b>Em busca da cidadania</b>	240
Angela Santos	
<b>A violência contra as mulheres no Brasil e a Convenção de Belém do Pará dez anos depois</b>	246
Leila Linhares Barsted	
<b>Um caso exemplar</b>	290
Angela Santos	







# *Avanços e desafios*

Por Ana Falú (Unifem)

Nos últimos dez anos, a mulher brasileira avançou muito rumo à equidade de raça e gênero. Persistem, no entanto, enormes desigualdades, que constituem uma das principais marcas do país. O relatório que você tem em mãos é um balanço dos principais progressos que aconteceram nesse período em relação à mulher e dos desafios que ainda temos pela frente. Com o apoio da Fundação Ford e a colaboração da organização não-governamental Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (Cepia), que coordenou o trabalho de pesquisa deste livro, analisamos o Brasil contemporâneo, sob a ótica feminina.

É inegável que aconteceram progressos consideráveis em relação aos direitos das mulheres e à igualdade de gênero e raça no país. Avanços que, sem dúvida, podem ser creditados ao movimento de mulheres. Graças à sua persistência e crescente articulação, estamos começando a construir uma nova plataforma política.

O processo de incorporar a questão de gênero nas políticas públicas é relativamente recente e está relacionado às demandas colocadas por esses movimentos organizados e pelos organismos internacionais, com destaque para as Conferências Mundiais das Mulheres, em 1975, no México; em 1985, em Nairobi; e em 1995, em Pequim.

Na esteira da promulgação da Constituição de 1988, o país ratificou importantes tratados internacionais e elaborou diversas leis, entre as quais se destacam a legislação que estipula o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo e a reformulação do Código Civil. Mais recentemente, foram criadas a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, em 2002, – transformada em 2003 em Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) –, e a Secretaria Especial de Políticas da Promoção da Igualdade Racial, em 2003, que por si sós já sinalizam avanços institucionais importantes, pois mostram um compromisso das políticas do Estado com as questões de gênero e raça.

A mobilização de mulheres negras e indígenas ganhou impulso no movimento feminista e na vida política nacional. As questões e demandas des-



ses grupos têm tido visibilidade crescente, fazendo com que o Estado brasileiro incorpore cada vez mais as suas reivindicações na formulação de políticas públicas, principalmente no campo social. Os avanços nas organizações rurais também vêm se refletindo na implementação de diversas políticas que visam à população rural.

Ainda que lentamente, as mulheres brasileiras começam a ingressar em profissões consideradas de prestígio e a ocupar postos de comando. Seu perfil também vem mudando. As trabalhadoras que, até o final dos anos 1970, eram em sua maioria jovens, solteiras e sem filhos passaram a ser mais velhas, casadas e mães.

Em relação aos direitos sexuais e reprodutivos, houve uma profunda mudança no plano formal das leis e das políticas públicas. Verificou-se, por exemplo, um forte enfoque do governo federal na ampliação e na organização do acesso à assistência obstétrica.

Os esforços dos movimentos feministas em todo o mundo e os diversos tratados internacionais das Nações Unidas também deram visibilidade ao problema da violência de gênero. No Brasil, nos últimos anos, houve avanços que se traduziram em mudanças na legislação, uma produção crescente de estudos sobre a incidência desse fenômeno, a criação de delegacias especializadas e de serviços de atendimento às vítimas e a adoção de políticas públicas específicas para combater o problema.

Apesar desses e de inúmeros outros progressos apontados neste relatório, os desafios que temos pela frente ainda são muitos e variados. Em 2002, por exemplo, apenas 37% dos domicílios dos 40% mais pobres da população dispunham de saneamento adequado em comparação a 82% das casas dos mais ricos. E, enquanto os 40% mais pobres ganhavam menos de um salário mínimo, um rendimento médio de 163 reais; os 10% mais ricos recebiam quase 15 salários mínimos, o equivalente a cerca de 3 mil reais, ou seja, 18 vezes mais.



Os dados são contundentes, sobretudo quando analisados sob a perspectiva de raça/cor. Enquanto o analfabetismo na população branca caiu de 10,6% para 7,7% no período 1992-2001, na população negra a queda foi de 26% para 18%. O percentual de domicílios sem abastecimento de água caiu de 11% para 7% no caso daqueles com chefes brancos, mas de 26,4% para 17,5% nos chefiados por afrodescendentes.

Embora as brasileiras tenham atualmente, em média, mais anos de estudo do que os homens, com avanços importantes ao longo das últimas décadas, as distâncias entre as mulheres brancas, negras e indígenas ainda são muito expressivas, principalmente nos níveis mais altos de escolaridade.

A atenção à saúde no Brasil também revela-se mais precária quando analisamos a situação das mulheres negras e indígenas, grupos populacionais que estão mais expostos a tratamentos inadequados e ações insuficientes de cuidado e prevenção. Trabalhos recentes apontaram maior proporção de mulheres negras entre as vítimas de morte associada à gravidez, ao parto e ao pós-parto.

Outra área na qual os indicadores se mantêm bastante precários em relação ao recorte de cor e raça é a que se refere à violência contra a mulher. Registros de serviços de atendimento a vítimas de violência revelam uma predominância de mulheres negras que buscam esses centros.

Por considerar que a discussão desses assuntos é essencial para provocar mudanças, o escritório do Unifem para o Brasil e os Países do Cone Sul, ainda sob direção de Mónica Muñoz-Vargas, reuniu por meio da Cepia um time de renomadas pesquisadoras de diversas áreas. A idéia é que, com o diagnóstico da situação da mulher e a divulgação de informações, possamos enfrentar esses e outros desafios e consolidar as conquistas feitas nos últimos dez anos. De posse desses dados, tanto gestores públicos quanto especialistas e formadores de opinião poderão conhecer e desenhar estratégias e políticas eficientes que se traduzam num futuro melhor para todas (e todos) nós.





# *Um instrumento de conhecimento e de atuação política*

Por Jacqueline Pitanguy, Leila Linhares Barsted e Dayse Miranda (Cepia)

As décadas de 1980 e 90 foram marcantes para a história das mulheres brasileiras. Nos anos 1980, fase de transição democrática, operou-se, no plano político e normativo, o resgate formal da cidadania e das instituições democráticas, consolidado na nova Constituição Federal, promulgada em 1988.

Em especial nos anos 1990, uma extensa produção normativa nacional voltada à regulamentação e à promoção de direitos humanos e garantias individuais e sociais se fortaleceram com o processo constituinte. A luta do movimento de mulheres contra a redução da proposta constitucional foi essencial para o enfrentamento das profundas desigualdades sociais, regionais e étnico-raciais brasileiras.

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. Nesse sentido, temos que reconhecer que as mulheres, em ambas as décadas, alcançaram progressos que modificaram o seu cotidiano nas esferas pública e privada brasileiras.

Os obstáculos, no entanto, permanecem, inviabilizando o pleno exercício da cidadania das mulheres brasileiras. No conjunto dessas dificuldades, destacam-se as desigualdades de gênero no campo dos direitos civis e políticos; da sexualidade e da reprodução; da redução da pobreza e do acesso ao trabalho e aos direitos previdenciários; da segurança das mulheres ameaçadas pela violência de gênero, entre outras questões, agravadas quando se introduz a dimensão étnica/racial.

Pensando nesse contexto de transformação do perfil da mulher brasileira, o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem) convidou, em setembro de 2004, a ONG Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (Cepia) para coordenar o trabalho de pesquisa e orga-



nizar a equipe de especialistas em estudos de gênero responsável pela elaboração dos artigos deste livro.

A Cepia sente-se honrada por ter sido a organização convidada a desenvolver *O Progresso das Mulheres no Brasil*. Esta é uma importante oportunidade de atualizar e aprofundar estudos sobre a atual posição social da mulher brasileira, avaliando, sobretudo, os efeitos de políticas públicas voltadas para a redução dos diferenciais de gênero em distintos campos da vida social.

O marco analítico deste trabalho foi 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 titularidade da terra e do acesso à moradia; do trabalho, renda e da Previdência Social; do acesso aos direitos civis e políticos. Além disso, reconheceu as questões relativas à discriminação racial no Brasil.

Para contar a história dessas mulheres, o livro reúne artigos que abordam diversas dimensões da vida social, incluindo temas interdisciplinares que se tocam, combinando diferentes olhares de especialistas nas áreas de Antropologia, Sociologia Urbana e do Trabalho, Direito, Ciência Política, Serviço Social, Planejamento Urbano e Agronomia.

Outra característica, ou melhor, qualidade desta publicação que merece ser mencionada é a diversidade de público-alvo que se pensou em alcançar. Este livro pretende ser referência não apenas para o grupo de pesquisadoras(as) e especialistas na área de gênero, mas fundamentalmente para representantes do governo e de organizações não-governamentais, formadores de opinião e ativistas dos movimentos de mulheres negras, indígenas e rurais.

O eixo norteador desta coletânea é o da inter-relação entre as questões de gênero, a cidadania e os direitos humanos. Em particular, sete áreas temáticas





foram contempladas nos artigos: as 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 sexual e a diversidade étnica/racial.

A realização deste trabalho contou com dois métodos de pesquisa: qualitativo e quantitativo. No que concerne aos critérios operacionais da pesquisa quantitativa, todos os textos tomaram como referência analítica dados oficiais das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dos Censos Demográficos. 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. Através desses dados, as especialistas apontaram os marcos legais, institucionais, sociais e culturais da situação das mulheres ausentes nas referidas interpretações empíricas. Como recorte temporal, todas as análises concernem ao período de 1992-2002. Essa escolha se deve tanto à disponibilidade de informações relativas ao período de dez anos, quanto ao tempo “real possível” para se fazer uma avaliação dos impactos dos marcos históricos e legais da Constituição Federal de 1988 no cotidiano das mulheres brasileiras. Cabe ressaltar que a perspectiva étnica/racial foi incorporada a todas as áreas temáticas abordadas neste livro, embora contemos com um capítulo específico sobre a situação das mulheres negras e indígenas.

Esperamos que esta publicação contribua não somente para os estudos de gênero, mas represente, ao mesmo tempo, um instrumento de conhecimento e de atuação política. É com esses objetivos que a Cepia e o Unifem esperam que o movimento de mulheres, pesquisadores(as) e representantes governamentais usufruam as reflexões aqui disponibilizadas.







*As mulheres  
e os  
direitos  
humanos*



Por Jacqueline Pitanguy<sup>1</sup> e Dayse Miranda<sup>2</sup>

Mais de 50 anos se passaram desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Considerado até hoje o principal marco desse tema, o documento estabelece princípios de proteção às pessoas, atribui responsabilidades aos Estados-membros das Nações Unidas e reafirma a universalidade dos direitos políticos e civis. De lá para cá, a idéia de direitos humanos foi sofrendo modificações e aprimoramentos, graças à mobilização de diversos movimentos sociais, entre os quais merece destaque a luta das mulheres.

As últimas décadas do século 20 foram caracterizadas por um processo de consolidação da nova linguagem dos direitos humanos, que passou a contemplar também preocupações com a cidadania feminina e as relações de gênero. Paralelamente à ampliação do espaço institucional ocupado pela questão dos direitos humanos em todo o mundo, verificou-se a incorporação de novas dimensões nessa agenda: assuntos como reprodução, violência e sexualidade começaram a fazer parte das discussões. No Brasil, os debates em torno de uma moderna concepção de humanidade, não mais calcada apenas na figura abstrata do homem, impulsionaram a adoção de políticas públicas e leis nos campos da saúde sexual e reprodutiva, do trabalho, dos direitos políticos e civis e da violência de gênero.





O conceito de direitos humanos vem se construindo apoiado em um conjunto de instrumentos, como tratados, convenções e declarações, visando configurar uma nova ordem internacional na qual se destacava a idéia de cidadania universal.

Ao mesmo tempo em que os direitos humanos se universalizavam, ocorria um processo de especificação desses direitos. Eles passaram a conjugar-se não mais a partir de um conceito abstrato de humanidade, e sim baseados no reconhecimento da diversidade em função, principalmente, de gênero, raça e etnia, idade, orientação sexual, dentre outros. Esse conceito plural de sujeitos de direitos (mulheres, crianças, grupos étnicos e raciais) está na base da nova linguagem dos direitos humanos, que também reconhece e incorpora novas dimensões, como a sexualidade, a reprodução, o meio ambiente e a luta contra a violência doméstica.

Em 1992, na Conferência do Meio Ambiente realizada pela ONU no Rio de Janeiro, o direito a um meio ambiente saudável e a inter-relação entre direitos humanos e desenvolvimento sustentável foram reconhecidos.

A Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993) foi o marco da configuração dos direitos humanos das mulheres. Seu documento final enfatiza a indivisibilidade e a complementaridade desses direitos humanos universais, bem como ressalta a necessidade de definir estratégias que contemplem aspectos como a diversidade cultural e os direitos das mulheres como direitos humanos. A violência doméstica, por exemplo, passa a ser reconhecida como violação de direitos humanos.

Para analisar os caminhos percorridos pelos movimentos e organizações de mulheres no Brasil em busca da garantia desses direitos, é necessário, portanto, fazer referência à sua articulação com as arenas internacionais. No Brasil, desde os anos 1980, a universalização dos direitos humanos, por meio da efetivação de compromissos, acordos e plataformas de ação nas esferas mundiais, tem caracterizado a luta política dos movimentos sociais e, sobretudo, contribuído para as transformações das relações de gênero.

<sup>1</sup> Socióloga e diretora da ONG Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (Cepia). E-mail: cepia@cepia.org.br.

<sup>2</sup> Socióloga, doutoranda do programa de pós-graduação em Ciência Política da USP. E-mail: daysemira@usp.br.

## Ausência da perspectiva de gênero

No percurso da internacionalização dos direitos humanos, encontram-se algumas pedras fundamentais. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, é, ainda hoje, a principal referência nesse campo. Ela reflete a situação política depois da Segunda Guerra Mundial, na qual se insere a criação das Nações Unidas, e responde às atrocidades do Holocausto, estabelecendo um patamar universal de cidadania.<sup>3</sup> No entanto, é formulada em um período em que, na maioria dos países que a subscreveram, a mulher ocupava uma posição sumamente secundária na vida econômica, política e legal. Por estar fundamentada em um conceito de humanidade constituído a partir da figura abstrata do homem adulto, falta à Declaração Universal dos Direitos Humanos uma perspectiva de gênero.

Nos mais de 50 anos que nos separam desse documento histórico, vem crescendo a relevância do Direito Internacional dos Direitos Humanos. São várias as fontes de direitos humanos, presentes tanto em constituições nacionais, em tratados regionais e internacionais e em convenções que têm força de lei nos países signatários. Algumas afetam diretamente as mulheres, visto que têm por objetivo demarcar direitos e estabelecer proteções à população feminina. Outras definem direitos e obrigações internacionais em esferas particulares. E um terceiro grupo tem alcance geral em espaços limitados. De todo modo, esse arcabouço afeta as relações de gênero e conforma a linguagem internacional de direitos humanos, que estabelece os marcos da “nova” cidadania da mulher.

Entre os principais tratados dessa área, estão aqueles relacionados a grupos específicos, como a Convenção Contra Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e a Convenção dos Direitos da Criança, e os que se referem a temáticas particulares, como a tortura e o racismo. Alguns documentos têm alcance geográfico determinado, como a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Outros têm o caráter de Pactos Internacionais de direitos civis e políticos ou de direitos econômicos, sociais e culturais.

<sup>3</sup> Flavia Piovesan, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, São Paulo, Max Limonad, 2000; Jacqueline Pitanguy, “Gênero, Cidadania e Direitos Humanos”, in *Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira*, organizado por C. Bruschini e S. Unbehaum, Fundação Carlos Chagas, Editora 34, São Paulo, 2002.



## Uma mudança conceitual

Assistimos, assim, ao longo da segunda metade do século 20, a uma luta pela emergência de um novo conceito de humanidade, ancorado em uma perspectiva mais diversificada, em que diferenças de sexo, raça e etnia, orientação sexual e idade não implicam hierarquização nos direitos de cidadania.<sup>4</sup>

Como disse Norberto Bobbio<sup>5</sup> em um interessante estudo sobre a configuração dos direitos humanos, avançamos desde uma concepção apoiada em figuras genéricas a uma concretização desses direitos em figuras concretas e particulares, como as do negro, da mulher, do índio, em um movimento em que, ao mesmo tempo, se especificam e se universalizam tais garantias.

As mulheres têm sido protagonistas nessa trajetória, seguindo também dois caminhos complementares, um na esfera nacional e outro na arena internacional. Existe uma estreita relação entre o trabalho de *advocacy* (defesa de direitos) desenvolvido nos âmbitos nacional e internacional, visto que um país avança em um cenário mundial em razão da margem de negociação determinada por sua Constituição. Ao assinar um convênio, por exemplo, o país o fará com restrições nas cláusulas que não se coadunem com sua legislação. O Brasil assinou, em 1982, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, com reservas no capítulo da família, pois em nosso Código Civil se atribuía ao homem a chefia da sociedade matrimonial. A Constituição de 1988, na qual os movimentos e Conselhos de Mulheres tiveram papel fundamental, estabelece igualdade entre homens e mulheres na sociedade conjugal, com o que o governo revoga suas reservas.

É interessante observar o processo político que ocorre nos bastidores da ratificação de tratados e da suspensão de reservas nas ratificações, visto que expressam um jogo de forças no qual os movimentos e organizações de mulheres têm papel de protagonistas. A interação entre planos externo e interno se verifica também no outro sentido: ou seja, de modo geral, convenções e

<sup>4</sup> Entre as convenções com alcance internacional se destacam a Convenção Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, a Convenção para os Direitos Políticos da Mulher, a Convenção Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis e a Convenção sobre os Direitos da Criança. De âmbito geográfico restrito, cabe mencionar a Convenção Européia de Direitos Humanos, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

<sup>5</sup> Norberto Bobbio, *A Era dos Direitos*, Rio de Janeiro, Campus 1992.

tratados internacionais, declarações e planos de ação resultantes das conferências da ONU exercem influência sobre as leis nacionais e, ao estabelecerem um novo parâmetro normativo internacional de cidadania feminina, legitimam demandas e propostas de organizações civis atuantes nas arenas nacionais.

### Conjuntura externa e interna

Aos documentos internacionais, assinados e ratificados pelos governos nacionais, passando a ter força de lei, caberia acrescentar as Declarações e Planos de Ação das Conferências Internacionais da ONU. Com relação ao caminho internacional trilhado pelos movimentos de mulheres nesse contexto, é possível identificar duas importantes direções. A primeira segue a linha das Conferências Internacionais da Mulher, de 1975, na Cidade do México; 1980, em Copenhague; 1985, em Nairobi; a 1995, em Pequim. Outra trajetória em que as mulheres têm caminhado com grande êxito são as grandes conferências temáticas realizadas pela ONU nesta década. Nestas últimas, o desafio era introduzir uma perspectiva de gênero em questões de meio ambiente, direitos humanos, população, pobreza e habitação. É importante destacar que no Brasil, por exemplo, a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, em 1985, foi o resultado de uma conjuntura nacional de redemocratização, com forte presença dos movimentos feministas brasileiros no cenário público, aliado ao impacto da Conferência realizada pela ONU em Nairobi, onde os governos foram instados a estabelecer mecanismos para fomentar o desenvolvimento e a igualdade da mulher.<sup>6</sup>

Em ambas as trajetórias, houve uma presença significativa de articulações regionais e internacionais de mulheres, fazendo *advocacy* tanto nos foros paralelos de ONGs quanto nas delegações governamentais. No primeiro caminho, elas se moveram em um espaço restrito à temática “mulher”, enquanto, nas conferências temáticas dos anos 1990, levaram a perspectiva de gênero a territórios nos quais esse assunto era marginal ou ausente.

Em 1993, a Conferência de Viena afirmou a responsabilidade do Estado no que diz respeito à violência doméstica. Por ocorrer no espaço familiar, entre indivíduos privados e, portanto, fora do campo tradicional dos direitos humanos, demarcado pelas relações entre o governo e a sociedade civil ou entre o indivíduo e o Estado, não era entendida como uma violação desses direitos.

<sup>6</sup> Nairobi Forward Looking Strategies – United Nations 1985.



A preparação para essa Conferência constituiu uma demonstração da capacidade de organização dos movimentos, grupos e ONGs de mulheres, que teceram uma rede internacional de *advocacy*, centrada no *slogan* “os direitos da mulher são direitos humanos”. A partir dessa definição fundamental, se considera-se que as formas de violência contra a mulher, que incluem a violência doméstica, são violações aos direitos humanos. Nesse processo, foram definidos novos campos e sujeitos de direitos.<sup>7</sup>

O tema da violência doméstica oferece um exemplo claro da relevância da hibridização entre as esferas nacionais e internacionais. Antecipando-se a Viena, desde 1988, fruto da ação combinada de movimentos feministas e órgãos governamentais de defesa de suas causas, a Constituição do Brasil reconheceu o dever do Estado de prevenir e atuar diante da violência intrafamiliar. Não havia, dessa forma, entraves nacionais ao apoio enérgico do governo brasileiro à Declaração de Viena. Além disso, existiam no país, desde 1983, delegacias especiais de atenção à mulher vítima dessa violência. Como fruto de toda essa mobilização, na década de 1990 o Brasil começou a desenhar o Plano Nacional de Direitos Humanos, que apresenta propostas de ação relativas à violência doméstica.

## Mobilização das mulheres

A Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), realizada no Cairo em 1994, um ano depois da de Viena, também trouxe resultados de grande importância para as relações de gênero, particularmente nos campos da saúde e sexualidade. A conquista mais significativa foi deslocar o eixo paradigmático do debate sobre população: da matriz demográfica para a de direitos reprodutivos.

Esse deslocamento ocorreu por uma extraordinária ação internacional de *advocacy*, que acompanhou todo o processo preparatório da Conferência, no qual os movimentos de mulheres latino-americanas desempenharam papel de grande relevância. Alguns eventos exemplificam isso. Em 1993, em Brasília, foi realizada a Conferência Nacional de Mulheres – Nossos Direitos para Cairo 94, na qual se elaborou uma Carta com as propostas e demandas dos movimentos feministas para o governo. No México, aconteceu a Conferência da Rede de Saúde de Mulheres Latino-Americanas e do Caribe, ocasião em que também se elabo-

<sup>7</sup> Charlotte Bunch e Niamh Reilly (orgs.), *Demanding Accountability – The Global Campaign and Vienna Tribunal for Women’s Human Rights*, New Jersey, Rutgers University, 1994.

raram propostas e estratégias para a Conferência do Cairo. E, em 1994, ocorreu, no Rio de Janeiro, um encontro internacional com representação de 89 países e mais de 250 participantes, intitulado Saúde Reprodutiva e Justiça, no qual se costuraram estratégias e se acordaram princípios que norteariam as ações de *advocacy* das mulheres nas reuniões preparatórias e na própria Conferência do Cairo.

### **Maior organização social**

Já a Conferência de Pequim, de 1995 – em cujo processo preparatório a articulação de mulheres desempenhou papel relevante –, sedimentou as conquistas dos encontros anteriores, ampliando o marco internacional que ofereceu legitimidade à atuação nacional dos grupos feministas, inclusive no âmbito dos direitos sexuais. As plataformas de direitos econômicos, sociais e culturais (Desc) contaram também com importante participação das mulheres no debate sobre o fenômeno da feminização da pobreza e das desigualdades.

A década de 1990 registra ainda importantes convenções, como a de Belém do Pará, uma Convenção Regional sobre a Violência contra a Mulher. Esse período é igualmente marcado pela proliferação das ONGs, das redes nacionais, das articulações de mulheres, de mulheres negras, trabalhadoras rurais, soropositivas, dos movimentos pelo reconhecimento dos direitos sexuais das lésbicas e de outras formas de organização da sociedade civil.

Finalmente, a Conferência contra o Racismo, a Xenofobia e Formas Correlatas de Discriminação, que se realizou em Durban, em 2001, traz para o cenário da ONU a difícil realidade do racismo, que interpenetra as relações sociais na maioria dos países da América Latina.<sup>8</sup> No Brasil, a maioria da população não branca tem baixos rendimentos e menos acesso a saúde, educação, justiça, sendo sua participação no poder político significativamente menor do que a da população branca. Esse cenário ainda é mais grave, quando examinamos os direitos de cidadania da mulher negra e indígena brasileira.

Apesar da existência desse quadro de desigualdades sociais acentuadas pelos diferenciais étnico-raciais, a Conferência de Durban teve grande importância no sentido de definir parâmetros nos quais se afirmaram novas estratégias políticas dos movimentos das mulheres envolvidas com essa questão.

<sup>8</sup> Jacqueline Pitanguy e Rosana Heringer, “Integração Comercial, Direitos Humanos e Racismo”, in *As Mulheres e a Legislação contra o Racismo*, Rio de Janeiro, Cepia, 2001, Cepali/Eclac, Tendencias Generales, Prioridades y Obstáculos en la Lucha contra el Racismo: La Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Santiago, 2000.



## Avanços e retrocessos pré e pós-Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 simboliza um marco fundamental na instituição da cidadania e dos direitos humanos das mulheres no Brasil. O texto constitucional inaugura os princípios democráticos e rompe com o regime autoritário militar instalado em 1964.

Pela primeira vez na história constitucional brasileira, consagra-se a igualdade entre homens e mulheres como um direito fundamental. 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. Daí a importância da edição do novo Código Civil brasileiro e a necessidade de reforma da legislação penal, que data da década de 1940.

Na experiência brasileira, até a aprovação do Novo Código Civil (Lei 10.406, de 10/1/2002), a ordem jurídica apresentava, de um lado, os parâmetros igualitários da Constituição de 1988 e da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; de outro, os parâmetros discriminatórios do Código de 1916. O texto de 1916 privilegiava o ramo paterno em detrimento do materno; exigia a monogamia; aceitava a anulação do casamento face à não-virgindade da mulher; afastava da herança a filha de comportamento “desonesto” e não reconhecia os filhos nascidos fora do casamento. Por esse Código, 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. Enfim, o Código de 1916 regulava e legitimava a hierarquia de gênero e o lugar subalterno da mulher dentro do casamento civil.<sup>9</sup>

O Novo Código rompe com esse legado discriminatório. A Lei 10.406 entrou em vigor um ano depois, quando a legislação civil brasileira passou a adequar-se aos parâmetros constitucionais e internacionais concernentes à equidade de gênero.

É bom ressaltar que, apesar dos significativos avanços obtidos na esfera constitucional e internacional, os quais refletem as reivindicações e os an-

<sup>9</sup> Leila Linhares Barsted e Elizabeth Garcez, “A Legislação Civil sobre Família no Brasil”, in *As Mulheres e os Direitos Cíveis*, Coletânea Traduzindo a Legislação com a Perspectiva de Gênero, Rio de Janeiro, Cepia, 1999, p. 17.

seios contemporâneos femininos, ainda persistem no imaginário social brasileiro elementos sexistas e discriminatórios com relação às mulheres, que as impedem de exercer, com plena autonomia e dignidade, seus direitos mais fundamentais.

### **As leis de cotas**

A Lei 9.504, de 30/9/1997, estabelece normas para as eleições, dispondo que os partidos ou coligações reservem o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Anteriormente, a Lei 9.100, de 2/10/1995, já 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. A Convenção estabelece não apenas o dever do Estado de proibir a discriminação, mas também o dever de promover a igualdade por meio de ações afirmativas. Essas estratégias constituem medidas especiais de caráter temporário, voltadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher. Vale salientar que essa conquista é resultado da 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>10</sup>

### **Direitos trabalhistas**

A legislação trabalhista, na Constituição de 1988, amplia os direitos dos brasileiros que ocupam posições fora do setor formal, como foi o caso das trabalhadoras domésticas, com sua integração à Previdência Social e acesso a outros direitos. Na mesma Carta, foram mantidos todos os direitos das trabalhadoras, presentes na Lei Trabalhista de 1943 (CLT), tais como a licença-maternidade, que foi estendida para 120 dias, sem prejuízo do emprego e do salário. Foi criada ainda a licença-paternidade de cinco dias após o parto, além da proposta de assistência gratuita aos filhos e dependentes dos trabalhadores de ambos os sexos, desde o nascimento até os seis anos de idade, em creches e pré-escolas.

<sup>10</sup> 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, p. 43.



Na década de 1990, várias leis complementares à CLT contribuíram para ampliar os direitos das trabalhadoras. Estendeu-se o direito à licença-maternidade, sem prejuízo do emprego e do salário, para mães adotantes, regulamentaram-se o emprego doméstico e as horas extras para as mulheres, proibiu-se qualquer prática discriminatória e limitativa para efeito de acesso ou manutenção de emprego, por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar ou idade. Porém, se de um lado tais leis contribuem para o empoderamento das trabalhadoras e as colocam em igualdade de direitos, de outro, muitos obstáculos permanecem, alguns deles na legislação e outros de difícil identificação. Assim, a legislação brasileira ainda não estendeu às trabalhadoras domésticas todos os direitos trabalhistas declarados na Constituição Federal, dentre os quais o direito à jornada de trabalho de quarenta horas.

Apesar de o Brasil ter ratificado uma série de tratados e convenções, o país ainda carece de monitoramento mais adequado, pela sociedade, assim como maior cumprimento, pelo Estado, das orientações previstas nesses instrumentos. Entre os exemplos de obstáculos e da falta de cumprimento dos direitos, podem-se citar: as mulheres apresentam maior escolaridade do que os homens, mas predominam em atividades precárias e informais; estão concentradas nas faixas mais baixas de renda e ganham sempre menos do que eles, mesmo quando trabalham a mesma carga horária em ocupação igual. Essa disparidade afeta, sobretudo, as mulheres negras e pardas. O Estado também não tem oferecido uma política de creche adequada, o que tem reforçado a permanência de uma divisão desigual do trabalho doméstico.

### **Ações afirmativas no campo**

A implementação de políticas públicas voltadas para as trabalhadoras rurais teve um momento significativo ainda durante o governo FHC, quando foi criado o Programa de Ações Afirmativas para Promoção de Igualdade e Oportunidade de Tratamento entre Homens e Mulheres, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). No governo Lula, o projeto foi transformado no Programa de Promoção da Igualdade em Gênero, Raça e Etnia. Uma primeira medida foi a obrigatoriedade de emitir o título da propriedade da terra, no caso dos assentamentos rurais, também em nome da trabalhadora rural. Essa modificação facilita, adicionalmente, o acesso ao crédito no banco para as mulheres beneficiadas pelo Programa Nacional de Reforma Agrária.

Em 2004, foi lançado pelo MDA o Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural, que inicialmente abrange apenas os assentamentos rurais, mas a reivindicação é de que atenda também ao conjunto das agricultoras familiares.<sup>11</sup> A documentação civil básica é uma reivindicação antiga dos movimentos de mulheres, pois significa a porta de acesso para um conjunto de políticas públicas do governo federal, entre elas os programas de crédito, a titularidade conjunta da terra, o Bolsa Família e benefícios previdenciários, como aposentadoria rural e auxílio-maternidade. Essa é a primeira vez que o governo federal promove uma campanha de documentação como uma política pública permanente. A idéia é garantir o fornecimento gratuito de CPF, Carteira de Trabalho e de Identidade, Certidão de Nascimento e registro no Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Um pleito importante dos movimentos de mulheres rurais é a Reforma Agrária, que, apesar de ainda estar aquém das necessidades colocadas pelo país, teve avanços importantes após 1985. As mulheres reivindicam e, recentemente conseguiram, que a titulação e o cadastro das áreas de Reforma Agrária sejam emitidos obrigatoriamente em nome do casal (independentemente do estado civil) ou das chefes de família e solteiras. Em 2002, o Incra passou a contemplar a titulação conjunta, que se tornou obrigatória a partir de 2004.

### Saúde sexual e reprodutiva

O conceito de direito à saúde também foi ampliado na Constituição de 1988. Ele passou a ser considerado um direito social, de relevância pública, a ser garantido mediante políticas sociais e econômicas, deixando de significar apenas serviços médicos. O acesso às ações para sua promoção, proteção e recuperação é garantido por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), de forma universal, gratuita e igualitária, com atendimento integral e participação da comunidade na sua gestão, ampliando em muito as obrigações do Estado.

No campo específico da saúde sexual e reprodutiva, a Constituição de 1988 estabeleceu como obrigatoriedade do Estado propiciar recursos edu-

<sup>11</sup> Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que 40% da população rural brasileira não possui documentos. Desse número, 60% são mulheres. Estimativas do Programa de Promoção da Igualdade em Gênero, Raça e Etnia, do MDA, apontam a existência de 9 milhões de mulheres nessa situação no meio rural brasileiro.



cacionais e científicos para o exercício do direito ao planejamento familiar. A Lei 7.853, de 24/10/89, dispõe sobre o direito das pessoas portadoras de deficiência ao acesso às ações preventivas específicas de planejamento familiar. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) também prevê um rol de obrigações do Estado no atendimento à gestante e à criança pelo SUS.

Já a Lei 9.263, de 12/1/96, regulamentou o parágrafo constitucional, estabelecendo um conjunto de serviços a ser disponibilizado para: a assistência à concepção e à contracepção, o atendimento pré-natal, no parto, no pós-parto e neonato, o controle das doenças sexualmente transmissíveis, o controle e a prevenção do câncer cérvico-uterino, de mama e de próstata, sem excluir outros necessários à atenção integral à saúde sexual e reprodutiva.

Um recente passo nessa área foi a importante decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de autorizar a interrupção da gravidez em caso de anencefalia do feto, por meio da liminar concedida por um de seus ministros, em julho de 2004.<sup>12</sup> Infelizmente, essa vitória durou pouco. No dia 20 de outubro, essa liminar foi cassada. De acordo com a constitucionalista Flávia Piovesan, a decisão inédita do STF “celebrou a prevalência dos valores da dignidade humana, da liberdade, da autonomia e da saúde, em absoluta consonância com os parâmetros constitucionais e internacionais acolhidos pelo Brasil”.

No final do mesmo ano, o debate sobre a descriminalização e a legalização do aborto no Brasil tomou um novo impulso, com a decisão do governo federal, anunciada pela Secretaria Especial de Políticas Públicas (SPM), de elaborar uma Comissão Tripartite (governo federal, legislativo e sociedade civil) para rever a legislação restritiva e punitiva concernente ao tema.<sup>13</sup>

Apesar de forças resistentes, fora e dentro da esfera governamental, é inegável que as duas experiências recentes (no âmbito do governo federal e do

<sup>12</sup> Essa ação foi proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Saúde, com o apoio técnico do Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero (ANIS), no intuito de fazer com que o STF declarasse inconstitucional a interpretação dos artigos 124, 126 e 128, I e II do Código Penal, como impeditivos de interrupção da gravidez em casos de anencefalia, diagnosticada por médico habilitado, reconhecendo-se o direito subjetivo da gestante a se submeter a tal procedimento.

<sup>13</sup> Fátima Oliveira, *O Plano Nacional, na visão de Fátima Oliveira*. Articulando 105, Articulação Brasileira de Mulheres, ano III, 21 de dezembro de 2004. Disponível em: [http://www.ipas.org.br/arquivos/Plano\\_Nacional2004.doc](http://www.ipas.org.br/arquivos/Plano_Nacional2004.doc).

Judiciário brasileiro) marcaram a história da luta contra a legislação criminalizante e punitiva do Código Penal de 1940.

### **Alterações no Código Penal**

Considerado arcaico e discriminatório, o Código Penal foi modificado recentemente pela Lei nº 11.106, de 28/3/2005. O artigo 5º dessa lei, por exemplo, declara revogados os incisos VII e VIII do artigo 107 do Código, que consideravam extinta a punibilidade do estupro que se casasse com a vítima ou quando a vítima se casasse com terceiro e não requeresse o prosseguimento do inquérito ou da ação penal. A lei também revogou o artigo 219, que considerava crime somente o rapto de mulher “honesta”. Da mesma forma, o adultério, culturalmente utilizado como argumento contra as mulheres,<sup>14</sup> deixou de ser considerado como crime.

O artigo 128 do Código, que trata do seqüestro e do cárcere privado, teve ampliados os incisos do seu parágrafo 1º, que trata da punição mais grave para esses crimes. Foi alterada também a redação do artigo 215, que trata da posse sexual mediante fraude, e do 216, sobre atentado ao pudor mediante fraude, retirando-se o qualificativo de “honesta”.

Outro artigo alterado foi o 226. Ele trata de situações que aumentam a pena e passou a incluir também outros atores, tais como madrasta, tio, cônjuge, companheiro, não previstos até então. Por essa nova redação, fica definitivamente caracterizada a situação de estupro marital ou cometido por companheiro. Já o artigo 231, que tratava do tráfico de mulheres, mudou sua redação para abordar o tráfico internacional de pessoas, podendo, portanto, ter como vítimas homens e mulheres.

Mas, conforme salienta a especialista Leila Linhares Barsted, em capítulo desta coletânea, essas alterações fundamentais introduzidas no Código Penal não incluíram a descriminalização do aborto ou mesmo a ampliação dos permissivos legais para a interrupção voluntária da gravidez além dos listados no artigo 128, II, do Código Penal, apesar de o Estado brasileiro ter assinado os Planos de Ação das Conferências realizadas no Cairo, em 1994, e em Pequim, em 1995. As mudanças do Código Penal foram, em grande parte, aquelas indicadas nas Recomendações do Comi-

<sup>14</sup> A esse respeito, ver Jacqueline Hermann e Leila Linhares Barsted, 1995.



tê da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (Cedaw), por ocasião da apresentação do Relatório Nacional Brasileiro, em 2004.

## Visão ampla

Ao analisarmos o significado da nova linguagem dos direitos humanos, chamamos a atenção para o caráter político e não linear de configuração desses direitos, assim como para o papel dos movimentos de mulheres nesse processo.

Ressaltamos a universalização e a diversificação da noção dos direitos humanos, demarcados em tratados, convenções, declarações e cortes internacionais, que contribuem para a idéia de uma cidadania universal.

No plano nacional, esses acordos, convenções, tratados e planos de ação assinados pelo Estado brasileiro em arenas internacionais estabelecem parâmetros normativos que legitimam e alicerçam a luta política pelos direitos das mulheres e pela igualdade nas relações de gênero.

Destacamos também a inter-relação entre as esferas nacionais e a importância dos avanços alcançados no texto constitucional de 1988 para balizar a posição do Brasil nas Conferências da ONU que têm lugar na década seguinte. Na Constituição de 1988 estão declinados os direitos fundamentais para a efetivação da igualdade de gênero no âmbito da família, da educação, da saúde, da reprodução, da violência, do acesso a direitos trabalhistas e previdenciários.

Vimos que, 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) e de Pequim (1995), a Cedaw e 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.

Contudo, à realidade empírica descreve um cenário mais pessimista com relação aos temas mencionados. As mudanças na legislação e as

ações governamentais rumo à equidade de gênero não foram suficientes para consolidar a cidadania efetiva de todas as mulheres no país.

Falta ainda amadurecer tais conquistas e avançar em sua implementação. Esse é um desafio que continua a ser enfrentado pelos movimentos de mulheres no seu percurso não linear rumo à consolidação de um marco normativo mais igualitário e à transversalização da igualdade de gênero nas políticas públicas, de forma que a questão dos direitos de cidadania das mulheres e as condições para seu exercício constituam questões centrais de democracia, e não apenas questões das mulheres.



## BIBLIOGRAFIA

- BARSTED, L. & HERMANN J. (eds.). *Instrumentos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro, Cepia, 2000.
- BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro, Campus, 1992.
- BOURDIEU, P. *A Economia das Trocas Simbólicas*. São Paulo, Perspectiva, 1992.
- PIOVESAN, F. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo, Max Limonad Editora, 2000.
- PINHEIRO, P. S. *Contribución de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*. General Assembly of the United Nations. Texto apresentado por Paulo Sérgio Pinheiro, membro da subcomissão, em conformidade com as resoluções da subcomissão 1998/6 e 1999/6. A/CONF.189/PC. 1/13/Add.1; 6 de março de 2000.
- PITANGUY, J. *Cidadania, Direito e Liberdade. Cadernos*, Cepia, nº 4, Rio de Janeiro, 1998.
- \_\_\_\_\_. “Gênero, Cidadania e Direitos Humanos”. In BRUSCHINI, C. & UNBEHAUM, S. (orgs). *Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira*. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, Editora 34, 2002.
- \_\_\_\_\_ & HERINGER, R. (orgs.). “Direitos Humanos no Mercosul”. Forum Notebook Series, nº 4. Rio de Janeiro, Cepia/Civil Society Forum of the Americas, 2001.
- \_\_\_\_\_. “Regional Integration, Human Rights and Racism”. *Women and the Legislation Against Racism*. Rio de Janeiro, Cepia, 2001.
- REBECCA, C. *Human Rights of Women*. University of Pennsylvania Press, 1995.
- SIKKINK, K. “La Dimensión Transnacional de los Movimientos Sociales”. *Cuadernos Del Foro*, nº 33, ano 2, Buenos Aires, junho de 2000.





*Direitos civis  
políticos:  
a conquista  
da cidadania  
feminina*



Por Flavia Piovesan<sup>1</sup>

Na longa e complexa trajetória de construção dos direitos civis e políticos das mulheres brasileiras, as últimas três décadas tiveram, sem dúvida alguma, a marca do avanço. E nessa cruzada pela cidadania, o movimento feminista desempenhou papel crucial. Com sua crescente capacidade de articulação e mobilização, influenciou de forma decisiva a elaboração de leis e políticas públicas voltadas à eliminação das desigualdades entre homens e mulheres, tanto no espaço público quanto no privado.

Essas conquistas ganharam maior impulso a partir da Constituição de 1988. Na esteira da promulgação da Carta democrática, o Brasil não só ratificou importantes tratados internacionais como elaborou diversas leis que ampliaram e consolidaram os direitos das mulheres, entre as quais se destaca a legislação que estipula o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo e a reformulação do Código Civil. Mas, apesar das conquistas no campo legal, a representatividade das mulheres nos quadros dos poderes públicos e nas instâncias decisórias está muito aquém dos 50% de participação feminina na população do país. Além disso, ainda persiste na cultura brasileira uma ótica sexista e de discriminação em relação às mulheres, que as impede de exercer plenamente a sua cidadania.





## Divisor de águas

Ao avaliarmos os avanços, obstáculos e desafios das mulheres brasileiras na busca pela garantia de seus direitos, é imprescindível lançarmos um olhar atento sobre o texto constitucional de 1988, marco jurídico da transição democrática. A Carta de 1988 teve por objetivo resgatar o estado de direito, a separação dos poderes, a federação, a democracia e os direitos fundamentais, à luz do princípio da dignidade humana.

Ela simboliza, dessa forma, um avanço extraordinário na consolidação dos direitos e garantias fundamentais. É o documento mais abrangente e pormenorizado sobre os direitos humanos adotado no Brasil. É também a primeira Constituição brasileira que começa com os capítulos dedicados aos direitos e garantias para somente depois tratar do Estado, de sua organização e do exercício dos poderes. Ineditamente, os direitos e garantias individuais são elevados à condição de cláusulas pétreas, passando a compor o núcleo intocável do texto constitucional (artigo 60, parágrafo 4º).

Além disso, a Carta de 1988 fortalece e aprimora a tônica democrática ao consagrar a democracia participativa, por meio da instituição de mecanismos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (artigos 1º, parágrafo único, e 14), e ao estimular o direito de participação orgânica e comunitária (artigos 10, 11, 194, VII e 198, III).

De todas as Constituições brasileiras, foi a que mais assegurou o envolvimento da população em sua elaboração, a partir do recebimento de elevado número de emendas sugeridas pela sociedade. É, assim, a Constituição que apresenta o maior grau de legitimidade popular.

## Mobilização de sucesso

As mulheres tiveram participação ativa nesse processo histórico. Um momento destacado foi a articulação desenvolvida pelo movimento feminista brasileiro ao longo do período de discussão e produção da Carta de 1988, visando à obtenção de conquistas no âmbito constitucional. Tal esforço culminou

<sup>1</sup> Professora doutora da PUC-SP nas disciplinas de Direitos Humanos e Direito Constitucional; professora de Direitos Humanos dos Programas de Pós-Graduação da PUC-SP, da PUC-PR e da Universidade Pablo de Olavide (Espanha); procuradora do estado de São Paulo; visiting fellow do Harvard Human Rights Program (1995 e 2000); membro do Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem) e membro do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.

na elaboração da “Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes”, que contemplava as principais reivindicações, reunidas em ampla discussão nacional.

De fato, essa competente articulação resultou na incorporação, no texto constitucional, da maioria significativa dos pleitos formulados pelas mulheres. Esse êxito pode ser evidenciado em vários dispositivos que, dentre outros, asseguram a igualdade entre homens e mulheres em geral (artigo 5º, D) e especificamente no âmbito da família (artigo 226, parágrafo 5º); o reconhecimento da união estável como entidade familiar (artigo 226, parágrafo 3º, regulamentado pelas Leis 8.971, de 1994, e 9.278, de 1996); a proibição da discriminação no mercado de trabalho, por motivo de sexo ou estado civil; a proteção especial da mulher no mercado de trabalho, mediante incentivos específicos (artigo 7º, XX, regulamentado pela Lei 9.799, de 1999, que insere na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) regras sobre o acesso da mulher ao mercado de trabalho); 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 1996, que trata do planejamento familiar no âmbito do atendimento global e integral à saúde); e 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 2003).

Na opinião da autora Leila Linhares Barsted, “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”. De acordo com ela, as restrições aos direitos políticos das mulheres só foram retiradas completamente na Constituição Federal de 1934. No plano dos direitos civis, destaca a especialista, até 1962 a mulher casada era considerada relativamente incapaz, necessitando da autorização do marido para exercer os mais elementares direitos, como o de trabalhar. E, até 1988, as mulheres casadas ainda eram consideradas colaboradoras do marido, competindo a eles a direção da sociedade conjugal. No que se refere aos direitos trabalhistas, até o final da década de 1970, a lei, sob a rubrica da “proteção”, impedia a entrada da mulher em amplos setores do mercado.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Leila Linhares Barsted, “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, pp. 34-35.



## A influência externa

Na experiência brasileira, é essencial observar ainda que os avanços no plano internacional foram e têm sido capazes de impulsionar transformações internas. Cabe ressaltar, por exemplo, o impacto e a influência de documentos como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw), 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 IV Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim, de 1995. Esses instrumentos inspiraram e orientaram o movimento de mulheres a exigir, no cenário local, a implementação das conquistas obtidas na esfera mundial.

O período pós-1988 é marcado, portanto, pela adesão brasileira aos mais importantes tratados internacionais de direitos humanos. Dentre eles, destacam-se a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20/7/89; a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28/9/89; a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24/9/90; o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24/1/92; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24/1/92; a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25/9/92; a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27/11/95; o Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 13/8/96; o Protocolo à Convenção Americana em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21/8/96; o Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional, em 20/6/02; o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em 28/6/02; e os dois Protocolos Facultativos à Convenção sobre os Direitos da Criança, referentes ao envolvimento de crianças em conflitos armados, à venda de crianças, à prostituição e à pornografia infantil, em 24/1/04. A tais avanços, soma-se o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em dezembro de 1998.

## Efervescência nacional

Essa fase é também caracterizada pela mais vasta produção normativa de direitos humanos de toda a história legislativa brasileira. Pode-se afirmar,

sem nenhum exagero, 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.

Entre esses atos, podemos ressaltar, por exemplo, a Lei 7.716, de 5/1/89, que define os crimes resultantes de preconceito de raça e cor, prevendo o racismo como inafiançável e imprescritível; a Lei 9.029, de 13/4/95, que proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização e outras práticas discriminatórias para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho; o Decreto 1.904, de 13/5/96, que institui o Programa Nacional de Direitos Humanos; a Lei 9.459, de 13/5/97, que altera e aprimora a Lei 7.716/89 (sobre os delitos resultantes de preconceito de raça ou de cor), prevendo também a punição de crimes em decorrência de preconceito de etnia, religião ou procedência nacional; a Lei 9.504, de 30/9/97, estabelecendo que os partidos ou coligações deverão reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para as candidaturas de cada sexo; a Lei 8.069, de 13/7/90, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), considerada uma das legislações mais avançadas do mundo a respeito da matéria; a Lei 9.455, de 7/4/97, que define e pune o crime de tortura, tornando-o inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-lo, se omitirem; e a Lei 10.224, de 15/5/01, que ineditamente dispõe sobre o crime de assédio sexual.

## Os direitos políticos

Como já mencionado anteriormente, a Constituição de 1988 alarga, fortalece e aprimora a proteção dos direitos políticos no Brasil. Ao consagrar o princípio da soberania popular, estabelece que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou de forma direta, por meio de mecanismos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, regulamentados pela Lei 9.709, de 18/11/98.<sup>3</sup>

<sup>3</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 que: “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”.



A soberania popular é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos – princípio que, de maneira inédita, integra o conteúdo material inatacável da Constituição (artigo 60, parágrafo 4º, II).

O texto constitucional prevê ainda que o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de 18 anos e facultativo para analfabetos, maiores de 70 e maiores de 16 e menores de 18 (artigo 14, parágrafo 1º, I e II). É importante lembrar que somente a partir de 1932 as mulheres brasileiras passaram a ter o direito de votar.

### **Presença forte no eleitorado**

De acordo com estatísticas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2000 as mulheres integravam 50,48% do eleitorado nacional. Isso corresponde a 55.437.428 de eleitoras no universo global de 109.826.263 votantes. Vale chamar a atenção para o fato de que esse percentual tem se mantido estável nos últimos anos, sendo de 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>4</sup>

Ainda conforme a Constituição, a possibilidade de candidatar-se a um cargo eletivo deve respeitar determinadas exigências, 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 é a idade mínima de 35 anos para presidente, vice-presidente e senador; 30 para governador, vice-governador de estado e do Distrito Federal; 21 para deputado federal, deputado estadual ou distrital, prefeito, vice-prefeito e juiz de paz; e 18 para vereador. Inelegíveis são os inalistáveis e os analfabetos.

### **Ações afirmativas**

No contexto das normas eleitorais brasileiras, cabe destacar a importância da Lei 9.504, de 1997, que fixa o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. A lei produziu resultados positivos, embora ainda muito distantes do ideal. Enquanto, em 1994 (anteriormente à legislação), o percentual de candidatas no Brasil era de 7,18%, em 2002 esse número subiu para

<sup>4</sup> A respeito, consultar Brasil, Tribunal Superior Eleitoral, Estatísticas do TSE, Brasília. Os dados foram obtidos via base de dados Canelew, CD-ROM.

14,84%, de acordo com dados do próprio TSE. Segundo José Eustáquio Diniz Alves, no trabalho *A Mulher e a Política de Cotas*, de 2004, durante 60 anos, de 1932 até 1992, as brasileiras conseguiram obter no máximo 7% das cadeiras do Legislativo municipal. Em 1994, destaca o autor, elas representavam 8% das Assembléias Legislativas do país e 6% da Câmara Federal.

Para Diniz Alves, apesar da nova legislação, o “crescimento tem ficado abaixo do esperado e do que aconteceu em outros países que adotaram algum tipo de política de cotas”. Na visão dele, “os resultados tímidos se devem à forma como a legislação foi adotada no Brasil”. Isso porque, ressalta o autor, 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 conseqüência, 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 porcentagem de vereadoras eleitas ficou em 12%”.

### Ajuda precária

Para o movimento de mulheres, essas ações não resultaram em um apoio efetivo e adequado às candidaturas femininas. Os partidos políticos não têm cumprido as cotas, e seus fundos não destinam recursos de caráter afirmativo às candidaturas delas.<sup>5</sup>

Apesar de, no plano normativo, não haver nenhuma discriminação baseada no gênero capaz de oferecer obstáculos para as mulheres exercerem plena e livremente seus direitos políticos, seja na condição de eleitora, seja na de candidata, percebe-se que a participação feminina nessa esfera ainda é muito limitada. Em 1995, por exemplo, na direção nacional dos maiores partidos políticos, havia apenas 5% de mulheres. Esse percentual elevou-se para 10% em 1998 e para 12% em 2000 (ICC, Brasil, Cepia, 2004).

É bom ressaltar que a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ratificada pelo Brasil em 1984, no seu artigo 7º enuncia o dever dos Estados-partes de adotar todas as medi-

<sup>5</sup> “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.

das 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; de participar na formulação e na execução de políticas governamentais; e de participar de organizações e associações não-governamentais que se ocupem da vida pública e política do país.

## A participação na esfera pública

### Poder Legislativo

No plano federal, a representação de mulheres na Câmara dos Deputados em 1995 e 1998 era de apenas 6% no universo de 513 parlamentares, sendo que em 2002 houve um expressivo aumento para 8,19% (Ibam/DES/Nempp, Rio de Janeiro, 2004). No Senado, a representatividade feminina tem sido ainda mais reduzida: foi de 2,46% em 1995 e de 6,17% no ano 2000 em um universo de 81 parlamentares (ICC-Brasil, Cepia, 2004).

Conforme observamos na Tabela 1, 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 – claro reflexo da maior articulação do movimento feminista.

No âmbito estadual, a representação de mulheres nas Assembléias Legislativas, na média nacional, ficou em torno de 8% no universo de 1.045 deputados estaduais eleitos em 1995 e 1998. Esse percentual subiu, em 2000, para 10% de mulheres no total de 1.059 deputados estaduais eleitos. Tal como aconteceu no plano federal, as décadas de 1980 e 1990 foram mar-

**Tabela 1 - Evolução da Participação das Mulheres na Câmara dos Deputados, Brasil (1932-1998)<sup>6</sup>**

Ano	Candidatas	Eleitas
1932	1	1
1935	–	2
1946	18	0
1950	9	1
1954	13	3
1958	8	2
1962	9	2
1965	13	6
1970	4	1
1974	4	1
1978	–	4
1982	58	8
1986	166	26
1990	–	29
1994	189	32
1998	352	29

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, dez. 2000.

<sup>6</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.

cadadas por um expressivo crescimento da participação feminina nos quadros das Assembléias Legislativas estaduais, como mostra a Tabela 2.

Na esfera municipal, em 1995 e 1998 o percentual de mulheres eleitas para a Câmara de Vereadores era de 7% do total de 52.962 eleitos (ICC-Brasil, Cepia, 2004). Em 2001, esse número chegou a 11,61 % dos 60.245 eleitos, conforme verificamos na Tabela 3.

Cabe ressaltar que, em 2004, considerando o universo total de 5.562 municípios no Brasil, em 1.631 deles nenhuma mulher havia sido eleita vereadora. A maior parte das cidades – 2.087 – elegeu entre 10 e 19,9% de candidatas. Em 431 municípios, de 30 a 39,9% de mulheres foram eleitas. Em 93 municípios, entre 40 e 49,9% de candidatas ganharam as eleições. E, finalmente, em apenas 23 cidades, elas passaram a ser maioria na Câmara Municipal.<sup>7</sup>

## Poder Executivo

No Poder Executivo estadual, em 1994, 1998 e 2000 a representatividade feminina no cargo de governador(a) manteve-se em 4%, com uma mulher eleita no universo de 27. Já em 2002, essa participação passou para 8%, com a eleição de duas governadoras (Ibam/DES/Nempp, Rio de Janeiro, 2004).

Na esfera municipal, a média nacional aponta para estatística semelhante, sendo de apenas 3% a representação de mulheres nos cargos de prefeito(a) em 1995, considerando o universo de 4.972 municípios; e 5% em 1998 e 2000, tendo em vista o total de 5.505 cidades (ICC-Brasil, Cepia, 2004).

Já no âmbito da administração pública federal, a média de participação de mulheres em cargos de assessoramento superior (DAS 5 e 6) foi de 17% em 1995 e 15% em 1998 e 2000. Nos cargos de menor hierarquia funcional (DAS 1), a representatividade feminina

**Tabela 2 - Presença das Mulheres nas Assembléias Legislativas dos Estados, Brasil (1946-1998)<sup>8</sup>**

Ano	Candidatas	Eleitas
1946	8	5
1950	10	8
1954	16	7
1958	39	2
1962	92	11
1965	39	11
1970	38	8
1974	15	11
1978	–	20
1982	132	28
1986	385	31
1990	–	58
1994	613	–
1998	1.388	107

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>7</sup> José Eustáquio Diniz Alves, *A Mulher e a Política de Cotas – Brasil – 2004*, p. 2.

<sup>8</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.

**Tabela 3 - Presença das Mulheres no Poder Legislativo, Brasil (2001)<sup>9</sup>**

	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
<b>Total</b>	<b>7.143</b>	<b>11,5</b>	<b>54.755</b>	<b>88,46</b>	<b>61.898</b>

Fonte: Cfemea – maio de 2001.

\* Em 20 nomes o sexo não foi informado.

chega a 45%, conforme podemos verificar na Tabela 6. É importante notar que as mulheres são 52,14% dos servidores na administração pública direta.<sup>10</sup>

No Ministério das Relações Exteriores, em 1995, do universo de 98 embaixadores apenas três eram mulheres, o que corresponde a 3,52%. Em 1998, esse percentual subiu para 3,87% e, em 2000, para 4,45%. Quanto à representatividade feminina no cargo de ministro(a) de segunda classe, em 1995, era de 6,52%; em 1998, de 12,05%; e, em 2000, de 11,80% (ICC-Brasil, Cepia, 2004).

No Poder Executivo Federal, há que se destacar 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. Esse foi o maior número de mulheres na chefia de pastas do primeiro escalão do governo federal, sendo relevante observar que três delas eram afrodescendentes.

## Poder Judiciário

A representatividade feminina nos Tribunais Superiores é também extremamente reduzida, sendo que

<sup>9</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.

<sup>10</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.

<sup>11</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.

**Tabela 4 - Participação de Mulheres no Poder Executivo, Brasil (1990/2000)<sup>11</sup>**

Cargo	1990	1994	2000
Presidenta	0	0	0
Vice-Presidenta	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)					
	Mulheres	%	Homens	%	Total
Presidenta	0	0	1	100,00	1
Governadora	1	3,70	26	96,30	27
Prefeitas*	318	5,72	5.241	94,28	5.559
<b>Total</b>	<b>319</b>	<b>5,71</b>	<b>5.268</b>	<b>94,29</b>	<b>5.587</b>

Fonte: Cfemea - março de 2001.

\* Em 1 nome o sexo não foi informado.

Tabela 6 - Servidores Federais por Cargos em Comissão, Brasil (1998) <sup>12</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
<b>Total</b>	<b>10.415</b>	<b>60,18</b>	<b>6.890</b>	<b>39,82</b>	<b>17.305</b>

Fonte: SRH/Mare.

Tabela 7 - Presença das Mulheres no Poder Judiciário, Brasil (2001) <sup>13</sup>					
	Mulheres	%	Homens	%	Total
STF - Supremo Tribunal Federal*	1	9,09	10	90,91	11
STJ - Superior Tribunal da Justiça**	3	9,09	30	90,91	33
TST - Tribunal Superior do Trabalho***	1	5,88	16	94,12	17
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>8,20</b>	<b>56</b>	<b>91,80</b>	<b>61</b>

Fonte: Cfemea - agosto de 2001.

\* Ministra Ellen Grace Northfleet.

\*\* Ministras Eliana Calmon, Fátima Nancy Andrighi e Laurita Hilário Vaz.

\*\*\* Ministra Maria Cristina Irigoyen.

Tabela 8 - Justiça Comum, Federal e do Trabalho de 1º Grau - Número de Juizes e Juizas em Relação a Cargos Providos e Percentual de Vacância, Brasil (1999) <sup>14</sup>							
Órgão	Cargos previstos em lei	Cargos providos		Cargos vagos	%		Vacância %
		Juizes	Juizas		Juizes	Juizas	
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
<b>Total</b>	<b>15.088</b>	<b>8.178</b>	<b>3.659</b>	<b>3.251</b>	<b>69,09</b>	<b>30,91</b>	<b>21,55</b>

Fonte: Supremo Tribunal Federal - Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

<sup>12</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.



até 1995 nenhuma mulher ocupava cargo algum em tais instâncias. Em 1998, a participação delas nesses tribunais subiu para 2%; em 2001 para 8,20%; e, em 2003, para 9,09%, como mostra a Tabela 7. Vale notar que, na primeira instância jurisdicional, as mulheres ocupam 30% dos postos, conforme vemos na Tabela 8.

É importante notar que, na história do Supremo Tribunal Federal (STF), até 2000 nenhuma mulher havia sido ministra. Apenas em 2001, houve a indicação da ministra Ellen Grace Northfleet.

De acordo com dados de 2004, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) é composto de 28 ministros e quatro ministras. Já o Tribunal Superior do Trabalho (TST) tem 16 ministros e apenas uma ministra. É relevante assinalar que, na primeira instância, o número de juízas do trabalho supera o de juizes.<sup>15</sup> Além da baixa participação de mulheres nas altas cortes de Justiça, percebemos a ausência de representatividade feminina nos Tribunais Superiores Eleitoral e Militar.

Na comparação com o Legislativo e o Executivo, é no Judiciário que se verificam as maiores dificuldades para a incorporação de medidas afirmativas. Nesse poder, prevalece a visão da igualdade sem que se considere a perspectiva da singularidade e da diferenciação. No entanto, iniciativas começam a surgir visando à sensibilização e à capacitação dos profissionais da área jurídica para a questão dos direitos humanos com perspectiva de gênero, muito embora o mesmo esforço não seja notado com relação à ótica racial ou étnica.<sup>16</sup>

## A inserção nas demais esferas

No que diz respeito à presença feminina nas diretorias de empresas no Brasil, a elevada representatividade só acontece nas áreas de serviços sociais, comunitários e pessoais, alcançando 50,2% dos cargos, conforme dados de 2000. Nos demais setores, como a indústria manufatureira, a participação delas

<sup>13</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.

<sup>14</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>15</sup> Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

Disponível em: <http://www.stf.gov.br/bndpi/tribunaissuperiores>. Acesso em 4 de junho de 2004.

<sup>16</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. 94.

está no patamar de 11,5%. A média geral aponta para 23,6% de mulheres nas diretorias de empresas, segundo dados do Ministério do Trabalho e do Emprego de 2001.<sup>17</sup>

É significativo o número de mulheres atuando em organizações não-governamentais, sindicatos e nos demais espaços de representação política. Mas, mesmo nesses campos, a representação feminina em postos de poder é 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*), somente três mulheres ocupavam a posição de presidente. Numa avaliação do *Guia das 100 Melhores Empresas para Você Trabalhar*, elas constituíam apenas 24% do universo de gerentes e 7,7% de diretores de primeiro escalão.

Cenário um pouco mais animador pode ser verificado no meio sindical. Na Confederação Única dos Trabalhadores (CUT), por exemplo, em 1992 as mulheres ocupavam 4% dos cargos da direção executiva. Com a adoção de ações afirmativas,<sup>18</sup> porém, em 2003 essa participação subiu para 32% (ICC-Brasil, Cepia, 2004).

## Os direitos civis

Na análise sobre a travessia pela garantia dos direitos civis femininos, é fundamental, novamente, assinalar a importância da Constituição de 1988. Ela consagra, pela primeira vez na história constitucional brasileira, a igualdade entre homens e mulheres como um direito fundamental. E esse 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.

<sup>17</sup> Consultar Rais 2000.

<sup>18</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 de respeito à porcentagem de trabalhadores e trabalhadoras sindicalizados(as) na base dos sindicatos para compor as direções significaram 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 adoção 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. Dessa forma, objetiva contribuir com a redução das desigualdades de gênero no mercado de trabalho e no movimento sindical.



A Carta de 1988 reconhece ainda a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar (parágrafo 3º), acrescentando 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 da autora 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>19</sup>

### Ressalvas à Convenção

A igualdade entre os gêneros é reforçada pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Cabe lembrar, entretanto, que, ao ratificar a Convenção, o Estado brasileiro apresentou reservas aos artigos 15 (parágrafo 4º) e 16 (parágrafo 1º (a), (c), (g) e (h)), com fundamento no Código Civil. O artigo 15 assegura a homens e mulheres o direito de, livremente, escolher seu domicílio e residência. Já o 16 estabelece a igualdade de direitos entre homens e mulheres, no âmbito do casamento e das relações familiares. Em 20 de dezembro de 1994, entretanto, o governo brasileiro notificou o secretário-geral das Nações Unidas acerca da eliminação das aludidas reservas.

É interessante perceber que, no plano dos direitos humanos, essa foi a Convenção que mais recebeu reservas por parte dos estados signatários, especialmente no que se refere à igualdade entre homens e mulheres na família. Tais ressalvas 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 reli-

<sup>19</sup> Leila Linhares Barsted, “A Legislação Civil sobre Família no Brasil”, in *As Mulheres e os Direitos Civis*, Coleção Traduzindo a Legislação com a Perspectiva de Gênero, Rio de Janeiro, Cepia, 1999, p. 12.

giosa”, ao impor-lhes a visão de igualdade entre os sexos, inclusive na família.<sup>20</sup> Isso reforça o quanto a implementação dos direitos humanos das mulheres está condicionada à dicotomia entre o papel desempenhado por elas na vida pública e privada, que, em muitas sociedades, fica restrito ao espaço da casa e da família.

Em relação 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. Ela reflete tanto a vertente repressiva-punitiva (pautada pela proibição da discriminação contra a mulher) quanto a promocional (pautada pela promoção da igualdade, mediante políticas compensatórias).

### Realidade distante da teoria

Na prática, porém, verifica-se a tendência da feminização da pobreza e a persistência da discriminação contra as mulheres, por exemplo, no campo do trabalho (*veja “Trabalho, renda e políticas sociais: avanços e desafios”*). Os homens recebem em média salários 42% superiores aos das mulheres. Há uma forte segmentação ocupacional no mercado, na medida em que eles estão nos postos dos setores mais bem remunerados, enquanto elas desempenham as atividades relacionadas aos menores salários. A realidade das mulheres não-brancas, em especial as afrodescendentes, é ainda mais dramática. De acordo com dados mencionados no Relatório Nacional Brasileiro relativo aos anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001, apresentado ao Comitê Cedaw, os rendimentos das mulheres não-brancas chegam a ser 70% inferiores aos dos homens brancos e 53% inferiores aos das mulheres brancas. São também 40% inferiores aos salários dos homens não-brancos.

É fundamental destacar ainda que, no caso do Brasil, até a aprovação do Novo Código Civil, em 2002, a ordem jurídica apresentava, de um lado, os preceitos igualitários da Constituição de 1988 e da Convenção e, de outro, os parâmetros discriminatórios do Código de 1916.

Para a autora 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”.

<sup>20</sup> Henkin, Louis *et. al. Human Rights*. Nova York, New York Foundation Press, 1999, p. 364.



## Conceitos inovadores

O Novo Código Civil rompe com o legado discriminatório previsto no texto de 1916. A Lei 10.406, de 10/1/02, entrou em vigor em 11 de janeiro de 2003, quando a legislação civil brasileira passou, finalmente, a se adequar aos parâmetros constitucionais e internacionais concernentes à equidade de gênero.

O novo texto introduz avanços significativos no que se refere à proteção dos direitos civis da mulher, sob a perspectiva da igualdade entre os gêneros. Elimina, assim, as normas discriminatórias até então vigentes, como as referentes à chefia masculina da sociedade conjugal; à preponderância paterna no pátrio poder e à do marido na administração dos bens do casal, inclusive dos particulares da mulher; à anulação do casamento pelo homem, caso ele desconheça o fato de já ter sido a mulher deflorada e à deserdação de filha desonesta que viva na casa paterna.<sup>21</sup>

A Lei 10.406/02 introduz ainda a direção conjugal e o poder familiar compartilhados, afastando a chefia masculina da sociedade conjugal e a prevalência paterna no pátrio poder; substitui o termo “homem” pela palavra “pessoa”, quando usado genericamente para se referir ao ser humano; 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.

## Questões anacrônicas

No entanto, pondera a autora Silvia Pimentel, o Novo Código Civil contempla alguns conceitos e valores anacrônicos. Diz a pesquisadora: “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 dado por ela é o artigo 1.520 do Novo Código Civil, que permite o casamento de quem ainda não alcançou a idade núbil para evi-

<sup>21</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.

tar imposição ou cumprimento de pena criminal. No entender da especialista, esse artigo relaciona-se com o dispositivo existente no Código Penal que prevê a extinção da punibilidade quando a vítima de delitos sexuais se casa com o agressor. Segundo ela, o pressuposto para a concessão de tal benefício consiste no fato de a vítima ter sua “honra preservada” por meio do casamento.

É importante lembrar que a legislação penal adotada na década de 1940 contempla preceitos discriminatórios em relação à mulher. Prevê, por exemplo, tipos penais que têm por sujeito passivo a “mulher honesta” e estabelece o estupro e demais delitos contra a liberdade sexual no título dedicado aos crimes contra os costumes, em que o bem jurídico tutelado é a moral pública, e não a dignidade da pessoa humana. “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”, avalia Silvia Pimentel.<sup>22</sup>

Cabe, no entanto, 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.

## **Avanços, desafios e obstáculos**

Ao conjugarmos a normatividade internacional e constitucional, podemos concluir que, pelo menos no plano jurídico, está assegurada a plena igualdade entre os gêneros no exercício dos direitos civis e políticos. No entanto, os dados da realidade brasileira mostram que existe uma enorme distância entre as conquistas legais e as práticas sociais.

### **O público e o privado**

A reduzida presença de mulheres nos postos decisórios do país evidencia a forte dicotomia entre os espaços público e privado, que acaba por condicionar o exercício de seus direitos mais fundamentais. Se, ao longo

<sup>22</sup> Silvia Pimentel, *Perspectivas Jurídicas da Família: O Novo Código Civil Brasileiro e Algumas Considerações sobre a Violência Familiar e o Direito*, 2003.



da história, atribuiu-se às mulheres o domínio da casa e da família, gradativamente testemunha-se a reinvenção do público e do privado. Constatase a crescente democratização da vida pública, com uma participação cada vez mais ativa de mulheres nas mais diversas arenas sociais. Resta, contudo, o desafio da democratização da esfera privada – cabendo ponderar que ela é imprescindível para a própria democratização do espaço público.

Por isso, é tão importante a interdependência entre os direitos políticos e civis. Vale dizer que o pleno exercício dos direitos políticos das mulheres requer e pressupõe o pleno exercício de seus direitos civis e vice-versa.

No que diz respeito aos direitos civis, a igualdade entre os gêneros e a proibição da discriminação contra as mulheres é uma inovação recente, decorrente do constitucionalismo inaugurado em 1988. E foi exatamente a partir da Carta Magna de 1988 que ganhou mais força, no país, a exigência de saneamento da ordem jurídica brasileira para que novas medidas normativas fossem adotadas e outras, de conteúdo discriminatório, fossem revogadas. Daí a edição do Novo Código Civil e a necessidade de reforma da legislação penal da década de 1940.

## Um panorama desafiador

Apesar das conquistas relevantes no plano da legislação, ainda persiste no Brasil uma visão sexista e discriminatória em relação às mulheres, fundada, muitas vezes, em uma dupla moral, que atribui pesos diversos e avaliações morais distintas a atitudes praticadas por eles e por elas.<sup>23</sup>

Os três poderes devem, assim, abraçar a missão de, no âmbito de suas competências, conferir plena força à Constituição e aos parâmetros protetivos internacionais, fomentados pelo ativo protagonismo do movimento de mulheres. Isso demanda do Legislativo o esforço de aprimorar o ordena-

<sup>23</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” (Sílvia Pimentel, Ana Lucia P. Schritzmeyer e Valéria Pandjjarjian, 1998); “A Figura/Personagem Mulher em Processos de Família” (Sílvia Pimentel, Beatriz Di Giorgi e Flávia Piovesan, 1993); “Percepções das Mulheres em Relação ao Direito e à Justiça” (Sílvia Pimentel e Valéria Pandjjarjian, 1996); “Quando a Vítima é Mulher - Análise de Julgamentos de Crimes de Estupro, Espancamento e Homicídio” (Danielle Ardaillon e Guita Debert, 1987); “Crimes Contra os Costumes e Assédio Sexual – Doutrina e Jurisprudência” (Luiza Nagib Eluf, 1999). Também cabe destaque à coleção “As Mulheres e os Direitos Civis”, que vem sendo publicada Cepia, com apoio da Unifem, FNUAP, Fundação Ford e Comissão Européia, atualmente com três volumes, sobre o tema.

mento jurídico brasileiro, eliminando os resquícios de legislações discriminatórias e adotando as medidas necessárias à superação das desigualdades entre homens e mulheres. Ao Executivo, cabe formular e implementar políticas públicas inspiradas pelo absoluto respeito aos direitos humanos das mulheres e pela equidade de gênero, assegurando a participação efetiva das beneficiárias diretas dessas ações.<sup>24</sup> E ao Judiciário cabe a criação de uma jurisprudência igualitária, pautada nos valores humanitários da Carta de 1988 e dos instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil.

O maior desafio é, portanto, introjetar e propagar os preceitos consagrados na Constituição e nos tratados internacionais, compondo, assim, um novo paradigma, emancipatório, capaz de assegurar o exercício da cidadania civil e política das mulheres brasileiras, nos espaços público e privado, em sua plenitude e com inteira dignidade.

<sup>24</sup> Na avaliação do movimento de mulheres, as ações e os 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.

## Promotoras Legais Populares

# Ampliando direitos e horizontes

Aline Falco e Joana Ricci

**E**m frente da lei tem um guarda. A frase do escritor Franz Kafka, do livro *O Processo*, ilustra com propriedade as dinâmicas de acesso à Justiça. A lei existe, está perpetuada em um papel. Mas o guarda – poderia ser um muro, uma porta trancada – simboliza uma série de obstáculos a ser transposta para que a Justiça chegue realmente a todos. Um dos principais é a falta de informação sobre ela.

A passagem de Kafka foi escolhida para intitular o vídeo das Promotoras Legais Populares de Porto Alegre, um dos projetos brasileiros que visa garantir às mulheres de baixa renda o acesso à Justiça. Geralmente com um nível de informação baixo a respeito de seus direitos, elas não sabem como agir quando eles são violados – ou nem sequer sabem que têm direitos. Depois de formadas e informadas, estão aptas a lutar pelo que é seu pela lei.

A idéia de enfrentar o “guarda” que separa as mulheres dos seus direitos surge no Brasil em 1992, quando o Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem) veio ao país apresentar experiências de formação de paralegais comunitárias do mundo. Nações como Peru, Filipinas e México formam mulheres da comunidade com a intenção de desmistificar a lei e de capacitá-las para a sua disseminação. Duas militantes do movimento feminista participaram do seminário do Cladem: Denise Dora e Maria Amélia de Almeida Teles. Lá, elas ouviram, pela primeira vez, sobre a formação de Promotoras Legais Populares. Esse contato inicial resultou em dois dos maiores trabalhos de capacitação legal de mulheres no Brasil: o da União de Mulheres e o das Promotoras Legais Populares (PLPs), da Themis.

A professora Maria Amélia, militante veterana do movimento feminista, levou a idéia para São Paulo. Em 1994, o projeto se concretizava com um primeiro seminário, formando 35 promotoras legais populares. Em 2004, a União de Mulheres já havia formado 2 mil promotoras legais populares no estado de São Paulo.

Enquanto Maria Amélia levava a idéia para São Paulo, a advogada Denise Dora voltou para Porto Alegre com a iniciativa em mente. Compartilhou seus pensamentos com outras duas amigas feministas da área do Direito, Márcia Soares e Elenara Iabel. Surgia então o projeto Promotoras Legais Populares da ONG Themis Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero. De 1993 até 2005, foram formadas 250 promotoras legais populares na região metropolitana de Porto Alegre.

### União de Mulheres

Apesar de os dois projetos terem sido originados em um mesmo período, existem diferenças entre as metodologias. Os cursos de formação de PLPs da União de Mulheres tem duração de um ano, e o objetivo principal é capacitar as mulheres de qualquer formação e classe social para a defesa dos seus direitos a partir do seu cotidiano e da sua comunidade. Para isso, são realizadas aulas teóricas, oficinas de direito e visitas às instituições que oferecem atendimento às vítimas de violência. Há também seminários e debates complementares e busca-se fortalecer as campanhas contra a impunidade.

Após esse período, as mulheres estão aptas a disseminar os direitos, cada uma dentro da sua área. “Não existe uma instituição que engesse a atuação das promotoras. Elas vão procurar a iniciativa mais apropriada para atuar”, diz Maria Amélia. Djanira Domingos dos Santos, promotora formada em 2004, por exemplo, é formadora do curso de guardas civis metropolitanos e aplica dentro da corporação o que aprendeu no curso de formação de PLPs. “Aos poucos as guardas civis femininas ocupam seu espaço dentro da corporação e compartilham com os alunos guardas disciplinas como: violência doméstica, relação racial, relação de gênero, estatuto do idoso, ECA, além das disciplinas voltadas às áreas de segurança urbana”, afirma, no site da União de Mulheres (<http://www.promotoraslegaispopulares.org.br>).

Já a aposentada Valdete Maria de Lima, líder comunitária que atua no Conselho Gestor de Saúde da periferia de São Paulo, diz no site da insti-

tuição que, com o curso, pode ajudar melhor as pessoas da sua comunidade a lutar pelo direito à saúde. “Aprendi a brigar”, afirma.

## Promotoras Legais Populares

Na metodologia de formação de promotoras legais populares da Themis, a idéia é capacitar lideranças da comunidade, boa parte de baixa renda e escolaridade, para trabalhar com a questão da violência contra a mulher. No curso, dividido entre quatro e seis meses, elas aprendem seus direitos e garantias em caso de violência, além de outras disciplinas relacionadas a direitos humanos. “Eu não acreditava em justiça. Não sabia o que era justiça. Fui ver que ela existe depois do curso de Promotora Legal Popular”, diz a promotora Oracília da Costa Rocha, de Guajuviras, uma área da periferia da cidade de Canoas, região metropolitana de Porto Alegre.

Ao final do curso, as PLPs saem aptas a encaminhar e orientar mulheres sobre como proceder e a quem recorrer, dependendo de cada caso – delegacia, defensoria pública, serviços de saúde. A diferença é que essas promotoras têm local específico para atuar: o Serviço de Informação à Mulher (SIM), local conquistado por elas mesmas para que se tornasse referência dentro de sua comunidade. Existem sete SIMs na região metropolitana de Porto Alegre. Ao longo desses doze anos, 6 mil mulheres passaram pelas orientações das PLPs.

Os casos atendidos por essas mulheres vão desde o mais simples, como registro de documentos, até os mais graves de violência, como o atendimento realizado pela promotora Maria de Lurdes Oliveira, 50 anos. O marido de Juliana (nome fictício) brincava de tiro-ao-alvo com a mulher. Com um revólver carregado. “Ela não chegou a ser machucada com balas, mas ele também batia nela”, conta Lurdes. “Imagine o estado psicológico dessa mulher quando veio me procurar no SIM”, continua a promotora. Lurdes encaminhou a mulher à delegacia. E a acompanhou. Fizeram juntas o boletim de ocorrência e o exame de corpo de delito. “A gente conseguiu mandado para que ele se afastasse de casa e hoje ela está separada e feliz”, diz.

## Disseminação nacional

A experiência do Rio Grande do Sul demonstrou ser tão eficiente que foi replicada em outros estados. A convite do Ministério da Justiça, a Themis realizou um seminário de multiplicação dessa metodologia para ONGs de todo

o Brasil, em 1999. Em 2003, repetiu a dose, a convite da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). Ao todo, 33 organizações não-governamentais aprenderam a formar promotoras legais populares.

Uma das ONGs capacitadas foi a Criola, que tem o trabalho voltado para os direitos de meninas e mulheres negras do município do Rio de Janeiro. Depois do seminário, foram formadas 60 agentes de cidadania, a versão carioca das PLPs, e criados dois SIMs em regiões pobres da cidade. Os atendimentos são voltados especialmente para as questões de violência e discriminação racial, de gênero ou de orientação sexual.

A jovem agente de cidadania Monique Camilo da Silva, 22 anos, se recorda de vários casos que atendeu referentes a racismo. Para ela, esse tipo de situação é a mais difícil de enfrentar. Pela lei, para que seja feita uma denúncia, é necessário que uma testemunha confirme o fato. “Isso é muito complicado diante do racismo que temos no Brasil, que é camuflado e em que você tem que convencer as pessoas de que aquilo realmente aconteceu. Muitos órgãos não reconhecem situações evidentes de racismo”, reclama.

Ela passou por isso quando atendeu uma mulher negra que havia sido vítima de racismo em uma farmácia do Rio de Janeiro. A jovem entrou no estabelecimento com duas crianças, olhou os preços e foi embora sem comprar nada. Quando saiu, dois funcionários correram atrás dela e, ainda no meio da rua, pediram para olhar sua bolsa. Os rapazes levaram-na de volta para a farmácia e, sem motivos, o proprietário do estabelecimento começou a insultá-la ao perceber que a moça não tinha cometido delito algum. “Ela queria denunciá-los por racismo, mas enfrentaria muitas dificuldades para iniciar o processo, já que não havia provas contra eles”, diz. Monique orientou a mulher a entrar com uma ação no Juizado Cível contra o dono da farmácia, por danos morais. Conseguiram, então, instaurar o processo, que ainda está em andamento.

## A caminho de uma política pública

No Sul do país, as 15 organizações que trabalham com a formação de promotoras legais populares começam a atuar em rede em 2005, com apoio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. A idéia é que essa rede cresça a ponto de reunir todas as organizações que trabalhem com PLPs no Brasil, como a Criola, no Rio de Janeiro; o Centro de Mulheres

do Cabo, no Recife; o Centro 8 de Março, na Paraíba; entre outras. E, a partir daí, criar uma política pública de acesso à Justiça, como foi recomendado no documento final da 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. No evento, em Brasília, PLPs de todo o país se reuniram para incluir esse item nas recomendações. A moção de apoio ao reconhecimento das promotoras legais populares foi a mais votada entre as 32 apresentadas.

É importante deixar claro que o reconhecimento das promotoras legais populares como política pública de acesso à Justiça não é algo a ser conquistado em curto prazo. Até que isso aconteça – ou mesmo que não aconteça –, essas mulheres promotoras de cidadania continuarão sempre enfrentando o “guarda”, lutando para que elas e tantas outras mulheres excluídas se encontrem com a lei pela porta da frente.

## BIBLIOGRAFIA

- ARDAILLON, Danielle & DEBERT, Guita. *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.
- COMISSÃO Organizadora da Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras. *Plataforma Política Feminista*. Brasília, 2002.
- COOK, Rebecca (ed). *Human Rights of Women: National and International Perspectives*. Filadélfia, University of Pennsylvania Press, 1994.
- DINIZ ALVES, José Eustáquio. *A Mulher e a Política de Cotas*, Brasil, 2004.
- HENKIN, Louis *et al.* *Human Rights*. Nova York, New York Foundation Press, 1999.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher. PIOVESANN, Flavia & PIMENTEL, Sílvia (coords). *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.
- 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.



- PARTICIPAÇÃO FEMININA NA CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA: *Levantamento do Resultado das Eleições Municipais (1992 a 2000)*, Estaduais e Federais (1994 a 2002). 4ª ed. Rio de Janeiro, Ibam/DES/Nempp, 2004.
- PIMENTEL, Sílvia. *Perspectivas Jurídicas da Família: o Novo Código Civil Brasileiro e Algumas Considerações sobre a Violência Familiar e o Direito*. 2003 (mimeo).
- PIMENTEL, Sílvia; SCHRITZMEYER, Ana Lucia P. & PANDJIARJIAN, Valéria. *Estupro: Crime ou Cortesia? Abordagem Sociojurídica de Gênero*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.
- PIMENTEL, Sílvia; DI GIORGI, Beatriz & PIOVESAN, Flávia. *A Figura/Personagem Mulher em Processos de Família*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 6ª ed. São Paulo, Max Limonad, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Temas de Direitos Humanos*. 2ª ed. São Paulo, Max Limonad, 2003.
- 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 XXI”. Brasília, 2000.





*Trabalho,  
renda  
e políticas  
sociais:  
avanços  
e desafios*



Por Cristina Bruschini, Maria Rosa Lombardi  
e Sandra Unbehaum<sup>1</sup>

As mulheres brasileiras estão cada vez mais qualificadas, têm mais tempo de estudo que os homens, começam a ingressar em profissões consideradas de prestígio e a ocupar postos de comando, ainda que lentamente. Nos últimos anos, elas também vêm sendo beneficiadas por um conjunto de normas legais e ações governamentais que tentam promover a igualdade de gênero no trabalho. No entanto, as trabalhadoras ganham salários inferiores aos dos homens em quase todas as ocupações, têm sido devastadoramente afetadas pelo desemprego, são maioria no mercado informal, nas ocupações precárias e sem remuneração. Além disso, recai sobre elas grande parte das tarefas domésticas. Por isso, do ponto de vista das políticas públicas, um dos maiores desafios dos novos tempos no Brasil é promover a conciliação entre família e trabalho.

A inserção das mulheres no mercado de trabalho entre 1992 e 2002 é caracterizada, portanto, por avanços e retrocessos. De um lado, a intensidade e a constância do aumento da participação feminina na População Economicamente Ativa (PEA),<sup>2</sup> de outro, o elevado desemprego e a má qualidade das condições de trabalho das mulheres. De um lado, as trabalhadoras mais escolarizadas conquistaram bons empregos e acesso a carreiras antes ocupadas apenas pelos homens e a postos de gerência e diretoria; de outro, predomina o trabalho feminino em atividades precárias e informais. No que diz respeito ao perfil dessas mulheres, elas são mais velhas, casadas e mães – o que evidencia uma nova identidade feminina, voltada tanto para o trabalho quanto para a família. Entretanto, permanece a responsabilidade pelas atividades dentro de casa e pelos cuidados com os filhos e demais parentes, mostrando continuidade de modelos familiares tradicionais, o que provoca sobrecarga para as novas trabalhadoras, sobretudo para as mães de crianças pequenas.





## O perfil da força de trabalho feminina

Na análise sobre a participação das mulheres no mercado de trabalho nos últimos anos, a primeira questão a destacar é o crescimento da atividade feminina. Os indicadores revelam que, entre 1992 e 2002, a População Economicamente Ativa (PEA) feminina passou de 28 milhões para 36,5 milhões, a taxa de atividade aumentou de 47% para 50,3% e a porcentagem de mulheres no conjunto de trabalhadores foi de 39,6% para 42,5%. Isso significa que mais da metade da população feminina em idade ativa trabalhava ou procurava trabalho em 2002 e que mais de 40 em cada 100 trabalhadores eram do sexo feminino.

Apesar do considerável avanço, entretanto, as mulheres ainda estão longe de atingir, seja as taxas masculinas de atividade, superiores a 70%, seja o número de ocupados ou o de empregados,<sup>3</sup> em milhões, nas mesmas datas, conforme mostra a Série Mulheres no Mercado de Trabalho: Grandes Números, do Banco de Dados sobre Trabalho das Mulheres, disponível no site da Fundação Carlos Chagas ([www.fcc.org.br](http://www.fcc.org.br)).<sup>4</sup>

### Diversidade racial

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, que é desigual nas várias re-

<sup>1</sup> Sociólogas, pesquisadoras da Fundação Carlos Chagas, São Paulo, Brasil. Este texto foi escrito com a colaboração de Cristiano Miglioranza Mercado e Arlene Martinez Ricoldi, assistentes de pesquisa da Fundação Carlos Chagas.

<sup>2</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>3</sup> A denominação empregados inclui: empregados com carteira assinada, sem carteira, sem declaração de carteira, militares e funcionários públicos estatutários. Não inclui empregados domésticos.

<sup>4</sup> Desde 1998, o Banco de Dados sobre o Trabalho das Mulheres, elaborado pela equipe que redigiu este texto, traz a público, em forma de séries históricas, estatísticas sobre temas como crescimento do trabalho feminino, relação entre família e trabalho das mulheres, escolaridade e trabalho, desigualdade de rendimentos femininos e masculinos, o lugar ocupado pelas mulheres no mercado de trabalho e a qualidade do trabalho feminino.

giões do país. Segundo o Censo Demográfico de 2000, 53,7% da população é branca e 44,7% é negra (inclui pretos e pardos). Mas, se no Norte e no Nordeste predominam os negros (66% no Nordeste e 69% no Norte), no Sul e no Sudeste ocorre o inverso, com 62% de brancos no Sudeste e 84% no Sul.

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 e nos setores mais organizados da economia, nos quais a probabilidade de obter salários mais elevados e melhores condições de trabalho é maior.<sup>5</sup> Em 2002, entre as empregadas, 63% eram brancas e 37% eram negras (FCC, 1998, Série Mulheres no Mercado de Trabalho: Grandes Números).

### **Brasil em transformação**

Na reflexão acerca do aumento do trabalho feminino, é imprescindível lançar um olhar sobre as mudanças demográficas, culturais e sociais que marcaram o Brasil nas últimas décadas do século XX. No primeiro caso, podem ser citados a queda da taxa de fecundidade até atingir 2,4 filhos por mulher, em 2002; a redução no tamanho das famílias, que em 2002 passaram a ser compostas de apenas 3,3 pessoas, enquanto em 1992 tinham 3,7; o envelhecimento da população, com maior expectativa de vida ao nascer para as mulheres (74,9 anos) em relação aos homens (67,3 anos); e, finalmente, o crescimento acentuado de arranjos<sup>6</sup> familiares chefiados por mulheres, os quais, em 2002, chegaram a 28,4% do total das famílias brasileiras, que é de 51,560 milhões, segundo o IBGE.

Além disso, 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 emprego e renda. Todos esses fatores explicam não apenas o crescimento da atividade feminina mas também as transformações no perfil da força de trabalho desse sexo.

<sup>5</sup> A questão da raça/cor será analisada, ao longo de todo o texto, de forma transversal e não como tópico específico.

<sup>6</sup> Segundo a terminologia mais recente adotada pelo IBGE, a qual incorpora a ampla literatura sobre o tema, “família ou arranjo familiar é o conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, residente na mesma unidade domiciliar, ou pessoa que mora só em uma unidade domiciliar” (IBGE, 2004a, p. 398).



As trabalhadoras que até o final dos anos 70 em sua maioria eram jovens, solteiras e sem filhos, passaram a ser mais velhas, casadas e mães. Em 2002, a taxa mais alta de atividade feminina, superior a 70%, é encontrada entre mulheres de 30 a 39 anos, e 67% daquelas de 40 a 49 anos também são ativas (FCC, 1998, Série Mulheres, Trabalho e Família). 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 (FCC, 1998, Série Mulheres, Trabalho e Família). Apesar de tudo isso, muita coisa continua igual: elas seguem sendo as principais responsáveis pelas tarefas domésticas e pelos cuidados com os filhos e demais familiares, o que representa uma sobrecarga para as que também realizam atividades econômicas.

## O trabalho doméstico e a dona de casa

A primeira geração de estudos sobre trabalho feminino no Brasil 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, 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.

Mas 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.

Na área rural, como apontam as pesquisadoras Beatriz Heredia e Rosângela Cintrão nesse mesmo relatório, as mulheres participam das atividades na agricultura e se responsabilizam pelo “quintal”, onde se ocupam tanto de tarefas agrícolas quanto do trato dos animais, em especial os de pequeno porte para consumo direto da família. Tais afazeres, muitas vezes, não são considerados “trabalho”, e sim “ajuda”, não sendo contabilizados em termos monetários. O esforço para sua realização é, portanto, desconsiderado. Dessa forma, para a mulher rural, a atividade agrícola é uma extensão das suas tarefas domésticas.

## Refinamento nos dados oficiais

Ao longo dos anos 70 e 80, fez-se uma série de críticas às estatísticas oficiais, consideradas inadequadas para mostrar a contribuição real das mulheres à sociedade. Nos levantamentos do IBGE, por exemplo, o trabalho do-

méstico feito pela dona de casa não é sequer contabilizado como atividade econômica. Não cabe reproduzir tal polêmica, mas, sim, mencionar que as informações sobre essa categoria não eram sequer divulgadas e que o conhecimento sobre ela ficava restrito aos responsáveis pelas pesquisas oficiais ou na dependência de tabelas especiais ou levantamentos pontuais.<sup>7</sup> Mais recentemente, a partir da divulgação dos resultados das pesquisas do IBGE em microdados, tornou-se possível obter informações sobre essas tarefas, que consomem tempo e energia de quem as realiza e que, na verdade, deveriam ser consideradas trabalho não remunerado.

Segundo a Pesquisa sobre Padrões de Vida (1999), realizada pelo IBGE com apoio do Banco Mundial, os afazeres domésticos estão entre as atividades que mais consomem tempo dos entrevistados, com média semanal de 30 horas, variando segundo o sexo – 36 horas as mulheres e 14 os homens –, a idade, a cor, a instrução e o rendimento domiciliar per capita. De acordo com o estudo, 79% das mulheres se dedicam a tais atividades, em comparação com 29% dos homens.<sup>8</sup> Em relação à situação do domicílio, as mulheres das áreas rurais dedicam, em média, seis horas a mais aos afazeres domésticos do que as das áreas urbanas. Isso decorre da menor presença de domicílios mais bem equipados com eletrodomésticos, em comparação com a realidade nos centros urbanos (IBGE, 1999, p. 134).

Há maior dedicação aos afazeres domésticos conforme a idade aumenta. As mulheres pretas e pardas também gastam neles mais tempo do que as brancas. As nordestinas, assim como as das áreas rurais, despendem mais horas do que as do Sudeste e as das áreas urbanas. Finalmente, mais do que a renda domiciliar, a escolaridade tem grande efeito sobre o tempo que elas levam executando essas tarefas. Enquanto as que têm de quatro a sete anos de estudo gastam 37 horas, o tempo consumido pelas mais instruídas (12 anos ou mais) cai para 28. Ao levar em conta o período gasto simultaneamente com o trabalho remunerado e as tarefas em casa, os diferenciais de gênero se in-

<sup>7</sup> É preciso mencionar, em favor dos principais órgãos produtores de estatísticas do Brasil, que a crítica à limitação dos conceitos no que diz respeito à mensuração do trabalho feminino também foi feita, ao longo das décadas, no interior desses organismos. Basta citar, como exemplo, a reformulação do conceito trabalho, a partir da PNAD de 1990, nele incluindo atividades para o autoconsumo e o consumo familiar, assim como o trabalho voluntário, o que teve grande impacto sobre o volume de atividade feminina apreendida, a partir dos levantamentos seguintes.

<sup>8</sup> A pesquisa considera a população de 5 anos e mais.



tensificam, pois, na população ocupada, enquanto os homens despendem em média 46 horas semanais com as duas atividades, as mulheres consomem ao todo 61 horas (IBGE, 1999, p. 136)!

## O papel do homem

Embora pequena em número de horas, se comparada ao tempo gasto pelas mulheres, a presença dos homens nos afazeres domésticos não pode ser desprezada. Pesquisas que analisam a divisão sexual das atividades domésticas em profundidade chamam a atenção, entretanto, para o fato de que eles se envolvem em tarefas domésticas de maneira bastante seletiva. Bruschini (1990), por exemplo, comenta, com base em entrevistas com maridos e mulheres de 25 famílias de classe média e média baixa, na cidade de São Paulo, que, quando os companheiros dividem com elas os encargos de casa, o fazem em atividades específicas – como as de manutenção ou conserto –, de maneira eventual e a título de ajuda ou cooperação. Mais recentemente, a pesquisadora Bila Sorj (2004a) mostra que os homens se engajam, preferencialmente, em atividades interativas, como cuidar dos filhos; nas que envolvem intersecção entre os espaços público e privado, como fazer as compras da casa ou levar as crianças ao médico; nas intelectuais, como ajudar nos deveres escolares; ou ainda em tarefas domésticas valorizadas, como realizar uma culinária mais sofisticada.

De todos os fatores, a presença de filhos pequenos continua sendo aquele que mais dificulta a ocupação feminina. Em 1998, as taxas de atividade das mães eram muito mais baixas quando as crianças têm menos de 2 anos (47%), ou mesmo entre 2 e 4 (58%), em comparação àquelas das mulheres com filhos maiores, que eram superiores a 60%. Todas as mães, porém, mesmo as de filhos pequenos, ampliaram sua presença no mercado de trabalho no período entre 1998 e 2002. Porém a mais alta taxa, de 70%, é a das mães de crianças com mais de 7 anos – faixa etária em que, supostamente, elas teriam ajuda da escola no cuidado com os filhos, conforme mostra a Tabela 1.

## Chefes de família

Outro fenômeno que marcou o período entre 1992 e 2002 foi o aumento da proporção de domicílios chefiados por mulheres. Se em 1993 elas comandavam 22,3% do total de residências do país, em 2002 eram responsáveis por mais de um quarto. 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 (FCC, 1998, Série Mulheres, Trabalho e Família).

Diversos estudos recentes têm revelado que a associação da cor da pele com o sexo feminino é motivo de dupla discriminação. E os dados do IBGE comprovam essa tendência. Em 2002, o rendimento domiciliar mensal das chefes de família mostrava-se inferior ao dos chefes do sexo masculino: 36% delas e 28% deles tinham renda de até dois salários mínimos (FCC, 1998, Série Mulheres, Trabalho e Família). Outro estudo referenda a associação de maior pobreza às casas comandadas por mulheres e por afrodescendentes. Em 2002, enquanto a média da renda domiciliar per capita encontrada em residências chefiadas por mulheres afrodescendentes era 202 reais e naquelas chefiadas por homens da mesma etnia era 209 reais; nas casas com chefes brancas atingia 481 reais e naquelas com chefia masculina branca era 482 reais (Rede Feminista de Saúde, 2003, p. 10).

## As áreas de maior avanço

### O papel da educação

A expansão da escolaridade é um dos fatores de maior impacto sobre o ingresso das mulheres no mercado de trabalho. As taxas de atividade das mais instruídas (a partir de 11 anos de estudo) são muito mais elevadas do que as taxas gerais, em todos os anos analisados. Em 2002, pouco mais da metade das brasileiras eram ativas, mas entre as mulheres com 15 anos ou mais de escolaridade, 83 em cada 100 trabalhavam, conforme podemos ver na Tabela 2.

Tabela 1 - Taxas de Atividade das Mulheres que Tiveram Filhos, Segundo Faixa Etária do Último Filho Vivo*		
Idade do último filho vivo	1998 Taxas de atividade (%)	2002 Taxas de atividade (%)
Até 2 anos	47,1	51,9
De 2 a 4 anos	57,9	64,1
De 4 a 5 anos	61,8	66,9
De 5 a 6 anos	65,0	68,3
De 6 a 7 anos	63,7	67,7
De 7 a 14 anos	65,2	69,1
Mais de 14 anos	40,1	42,8
<b>Total</b>	<b>48,3</b>	<b>54,0</b>

Fonte: FIBGE/PNAD - Microdados.

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

O impacto da educação sobre as mulheres, levando-se em conta os diferenciais de escolaridade entre as trabalhadoras e os trabalhadores, revela que elas têm escolaridade mais elevada do que eles, como se constata na mesma tabela, que mostra ainda o significativo aumento da escolaridade das trabalhadoras na década analisada neste texto. Dessa forma, em 2002, 37% delas e apenas 26% deles tinham mais de 11 anos de estudo. Em dez anos, portanto, o percentual de trabalhadoras com esse nível de escolaridade deu um salto de 23% para 37%. A escolaridade mais elevada das trabalhadoras reproduz, na verdade, o que ocorre na população em geral. Nesta, pode-se constatar que o predomínio feminino acontece a partir do ensino médio, ou seja, de 9 a 11 anos de estudo. Corroborando essa afirmação, 59% dos alunos que concluíram o ensino médio em 2002 eram do sexo feminino, segundo informações do Censo do Ensino Médio do Ministério da Educação.

## Diferenças no campo

Como lembram as autoras Cintrão e Heredia nesse mesmo relatório, em que pese o fato de ter havido, no período 1992-2002, melhoria no acesso à educação, no meio rural o ensino não desempenhou o mesmo papel. Segundo essas autoras, no campo, melhores condições de estudo não levam, necessariamente, a melhores condições de trabalho. Além disso, na zona rural, o investimento em formação e na capacitação das mulheres para atividades agrícolas é tão importante e urgente quanto a educação formal.

**Tabela 2 - Escolaridade Feminina e Masculina na População Economicamente Ativa (PEA), Brasil**

Período de estudo	Distribuição				Taxas de atividade			
	1993		2002		1993		2002	
	Homens (%)	Mulheres (%)	Homens (%)	Mulheres (%)	Homens (%)	Mulheres (%)	Homens (%)	Mulheres (%)
Sem instrução								
e menos de 1 ano	17,0	14,4	11,4	8,5	74,4	40,2	69,8	36,5
De 1 a 3 anos	20,0	17,4	14,1	11,1	65,8	38,5	62,4	37,3
De 4 a 7 anos	34,1	32,0	30,8	26,7	75,5	43,4	67,1	41,6
De 8 a 10 anos	12,7	13,0	16,9	16,7	84,0	51,4	78,6	53,5
De 11 a 14 anos	11,6	16,9	20,5	27,9	89,5	68,2	88,2	71,2
15 anos ou mais	4,5	6,0	5,8	8,6	91,3	81,4	89,8	82,6
<b>Total (%)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>76,0</b>	<b>47,0</b>	<b>73,2</b>	<b>50,3</b>
<b>Milhões</b>	<b>42,9</b>	<b>28,0</b>	<b>49,5</b>	<b>36,5</b>	-	-	-	-

Fontes: FIBGE/PNADs 1993 (tab. 3.2), 2002 - Microdados.

Na educação profissional, os percentuais femininos de conclusão são bastante elevados, sobretudo no ensino técnico, na área de serviços e, em várias de suas especialidades, com destaque para saúde e artes (FCC, 1998, Série Mulheres Brasileiras, Educação e Trabalho). No ensino superior, elas também ampliaram significativamente sua presença na década analisada, superando os homens, a ponto de, em 2002, a parcela feminina entre os formados atingir 63%, como revela o Censo do Ensino Superior do Ministério da Educação. As escolhas das mulheres, contudo, continuam a recair preferencialmente sobre áreas do conhecimento tradicionalmente femininas, como educação, saúde e bem-estar social, humanidades e artes. Mas é igualmente verdade que a parcela feminina nas universidades vem ampliando sua presença em outros campos, como no de ciências sociais, negócios e direito (de 50,6% para 54,6%) ou em redutos masculinos, como engenharia, produção e construção, em que aumentou de 20,8% para 30,8% a presença das estudantes entre 1990 e 2002, como podemos verificar na Tabela 3 e no texto que se segue.

### Mulheres em profissão de prestígio

A inserção das mulheres no mercado de trabalho tem sido caracterizada pela precariedade, que atinge uma importante parcela de trabalhadoras. Mas é importante prestar atenção em outro fenômeno: mulheres instruídas, além de continuar marcando presença em “guetos” femininos, como o magistério e a enfermagem, têm adentrado também áreas profissionais de prestígio, como

<b>Tabela 3 - Ensino Superior - Concluintes do Sexo Feminino Segundo as Áreas de Conhecimento</b>				
<b>Área de conhecimento</b>	<b>1990</b>		<b>2002</b>	
	<b>Total</b>	<b>Parcela feminina (%)</b>	<b>Total</b>	<b>Parcela feminina (%)</b>
<b>Brasil</b>	<b>230.271</b>	<b>59,7</b>	<b>466.260</b>	<b>62,9</b>
Educação	28.921	<b>90,0</b>	134.204	<b>81,7</b>
Humanidades e artes	29.266	<b>78,2</b>	15.877	<b>69,0</b>
Ciências sociais, negócios e direito	90.622	<b>50,6</b>	174.316	<b>54,6</b>
Ciências, matemática e computação	26.473	<b>59,1</b>	35.670	<b>42,6</b>
Engenharia, produção e construção	15.929	<b>20,8</b>	28.024	<b>30,8</b>
Agricultura e veterinária	4.849	<b>26,3</b>	8.780	<b>42,1</b>
Saúde e bem-estar social	32.780	<b>65,1</b>	60.363	<b>72,3</b>
Serviços	1.366	<b>82,7</b>	9.026	<b>70,6</b>

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

a medicina, a advocacia, a arquitetura e até mesmo a engenharia, tradicional reduto masculino. Essa poderia ser considerada uma das faces do progresso alcançado pelas mulheres.

A primeira observação que deve ser feita é a consolidação da presença feminina nessas carreiras ao longo da década de 90, como podemos ver na Tabela 4. Entre os engenheiros, por exemplo, a participação das mulheres, que era de 11% em 1990, ultrapassa os 14% em 2002. Entre os arquitetos, mais da metade da categoria (55%) é composta de mulheres, dado que consolida a tendência de feminilização da profissão, uma vez que, no início dos anos 90, elas já ocupavam pouco mais de 47% dos empregos. A mesma tabela mostra que entre os médicos a progressão se confirmou: 40% da categoria é formada por mulheres em 2002, diante dos 31% em 1990.

Nos grupos da área jurídica – advogados, procuradores, juízes, promotores e consultores jurídicos –, não foi menos significativo o incremento de mulheres. Em todas as carreiras, o sexo feminino passa a representar, em 2002, mais de um terço da categoria profissional. Sem dúvida, porém, o caso da magistratura é exemplar, pois as juízas, que ocupavam 19% dos postos em 1990, chegam a mais de 30% na última data examinada.

## Fatores culturais

O ingresso das mulheres nessas ocupações é resultado de vários fatores. De um lado, uma intensa transformação cultural, a partir do final dos anos 1960 e, sobretudo, nos 1970, impulsionou as mulheres para as universidades em busca de um projeto de vida profissional. A expansão das universidades públicas e, principalmente, privadas, na mesma época, foi ao encontro desse anseio. Além

**Tabela 4 - Participação Feminina em Ocupações Seleccionadas**

Ocupações	1990		1993		1996		2002	
	Total	% de mulheres						
Médicos	151.653	31,5	135.089	36,3	145.451	37,9	174.735	40,1
Advogados	25.957	32,8	24.729	35,1	23.121	38,8	28.902	43,5
Procuradores e consultores jurídicos	8.467	38,0	7.183	40,6	9.115	42,0	11.370	44,9
Juízes	7.938	19,8	10.818	22,5	11.802	25,5	12.961	33,2
Engenheiros	140.538	10,7	142.686	11,6	130.619	11,6	139.827	14,4
Arquitetos	6.160	47,3	7.118	51,5	6.799	53,5	7.081	55,5

Fontes: IBGE - Rais: 1990, 1993, 1996 e 2000

disso, a racionalização e as transformações pelas quais passaram essas profissões abriram novas possibilidades para as mulheres que se formaram nessas carreiras, ampliando o leque profissional feminino para além dos guetos tradicionais.

A análise de algumas características desses profissionais segundo o sexo para o ano de 2002 demonstra, inicialmente, que elas são mais jovens do que eles em todas as profissões consideradas: 62% das engenheiras, 47% das arquitetas, 49% das médicas, 65% das advogadas e mais da metade das procuradoras e das juízas têm menos de 39 anos.

Outra diferença, que ocorre apenas entre os engenheiros, é a maior importância do emprego no setor público para as engenheiras (21% delas e apenas 10% deles). Nas demais profissões, o serviço público mostra-se igualmente importante na colocação de homens e mulheres. Elas e eles trabalham aproximadamente o mesmo número de horas, com exceção de engenheiros, arquitetos e advogados: no primeiro caso, os homens têm jornada de trabalho mais longa do que as mulheres, mas nos outros são elas que os superam em termos de carga horária.

Finalmente, em todas as carreiras, persiste o diferencial de rendimentos entre um e outro sexo, exceção feita aos juízes, cujos rendimentos são bastante semelhantes. Ganham mais de 20 salários mínimos mensais: 38% dos engenheiros, mas 19% das engenheiras; 25% dos arquitetos e 20% das arquitetas; 11% dos médicos e 8% das médicas; 27% dos advogados e 24% das advogadas; 63% dos procuradores e 54% de suas colegas. Esse mesmo padrão persiste desde 1996, conforme se demonstrou em estudo anterior (Bruschini & Lombardi, 1999).

**Tabela 5 - Presença Feminina em Cargos de Diretoria, Segundo Ramo de Atividade da Empresa, Brasil (2000)**

	Total (nº absoluto)	Feminino (nº absoluto)	(%)
Manufaturas	5.749	661	11,5
Agropecuárias, pesqueiras e extrativas	839	110	13,1
Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	1.004	139	13,8
Construção civil	1.312	199	15,2
Atacadista, varejista, emp. hotel estab.	3.634	621	17,1
Transporte e comunicação	2.342	328	14,0
Financeiras	7.455	1.193	16,0
Serviços comunitários e sociais	6.486	3.258	50,2
Não classificadas	13.455	3.471	25,8
<b>Total</b>	<b>42.276</b>	<b>9.977</b>	<b>23,6</b>

Fonte: Rais/MTE, 2000.

## Cargos de diretoria no setor formal

Estudo de Bruschini e Puppini (2004), realizado com dados para o ano 2000, mostrou que 24% dos 42.276 cargos de diretoria computados pela Relação Anual de Informações Sociais (Rais), formulário respondido pelas empresas para o Ministério do Trabalho, eram ocupados por mulheres. Mas, ao analisar as empresas segundo o ramo de atividade, as autoras constataram que os empregos femininos em nível de diretoria predominavam em companhias de serviços comunitários e sociais. Nessas, metade dos cargos de chefia era ocupada por mulheres, como vemos na Tabela 5.

Esse grupo de empresas agrega, segundo a fonte utilizada, as de serviços clínicos e hospitalares, sociais, culturais e comunitários, conforme mostra a Tabela 6. É possível afirmar, portanto, que os cargos de diretoria ocupados por mulheres se apresentam em número elevado, ou até mesmo predominam, em áreas tradicionalmente femininas. Já nos demais setores, a presença das mulheres em cargos de diretoria oscila de 11,5% a 17%.

## Presença forte no setor público

Segundo tendência histórica, bem como dados de outras pesquisas, as mulheres têm maior probabilidade de atingir posições mais elevadas na carreira da administração pública em comparação com o setor privado. Um bom exemplo é apresentado em uma pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). De acordo com esse estudo, a proporção de mulheres em diretorias na administração pública federal em 1998 era de 44% (Acco; Bernardes; Moura, 1998). A maioria, no entanto, se encontrava nos ministérios denominados de missão social (Cultura, Educação, Saúde, Previdência e Assistência Social).

A pesquisa de Bruschini e Puppini confirma essa tendência ao revelar que, enquanto no setor privado 21% dos cargos de diretoria eram ocupa-

**Tabela 6 - Presença Feminina em Cargos de Diretoria das Empresas de Serviços Comunitários e Sociais, Brasil (2000)**

	Total absoluto	Feminino absoluto	(%)
Serviços clínicos e hospitalares	948	289	30,5
Serviços sociais	657	277	42,2
Serviços culturais	292	138	47,3
Serviços comunitários e sociais	4.589	2.554	55,7
<b>Total</b>	<b>6.486</b>	<b>3.258</b>	<b>50,2</b>

Fonte: Rais/MTE, 2000.

dos por mulheres, o mesmo ocorria em 45% das posições de igual patamar na esfera pública. Esse estudo revela ainda que as diretoras predominam em empresas de maior porte, com 250 empregados ou mais, nas quais elas ocupam quase 30% dos postos. Aponta também que as executivas em cargos de diretoria são mais jovens do que os colegas em cargo similar e estão no emprego há menos tempo do que eles. Segundo os dados dessa pesquisa, mais de 80% das diretoras tinham menos de 50 anos, em comparação a 64% dos diretores; e 47% delas, mas 44% deles, estavam no emprego há menos de três anos.

Conclusão semelhante foi detectada por pesquisa do Grupo Catho (2002), empresa de colocação no mercado de trabalho, com 380 mil executivos e 62 mil companhias. Esse levantamento mostrou que as mulheres aumentaram sua participação entre os executivos de nível elevado no final da década de 90 e eram mais jovens do que os homens do mesmo nível.

No entanto, como em todas as profissões analisadas anteriormente, também as diretoras de empresas do setor formal obtêm rendimentos inferiores aos dos homens. É fundamental lembrar que a remuneração em empregos de patamares mais altos costuma ser muito maior do que a recebida por trabalhadores de outros níveis ocupacionais – razão pela qual 59% dos diretores de empresa analisados por Bruschini e Puppim ganhavam, em 2000, mais de 15 salários mínimos ou não declaravam seus rendimentos (categoria “Ignorado”). Apesar do nível elevado, o diferencial de gênero também foi constatado entre os diretores das empresas brasileiras, nas quais quase 70% deles, mas pouco mais de 30% delas, recebiam remuneração média mensal superior a 15 salários mínimos, como mostra a Tabela 7.

**Tabela 7 - Empregos para Diretores Segundo o Sexo e a Remuneração Média Mensal, Brasil (2000)**

	Masculino		Feminino		Total	
	nº absoluto	(%)	nº absoluto	(%)	nº absoluto	(%)
Até 3 s. m.*	2.377	7,4	2.056	20,6	4.433	10,5
De 3 a 7 s. m.	3.754	11,6	2.505	25,1	6.259	14,8
De 7 a 15 s. m.	4.733	14,7	2.096	21,0	6.829	16,2
Mais de 15 s. m.	16.246	50,3	2.988	29,9	19.234	45,5
Ignorado	5.184	16,1	337	3,4	5.521	13,1
<b>Total</b>	<b>32.294</b>	<b>100,0</b>	<b>9.982</b>	<b>100,0</b>	<b>42.276</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Rais/MTE, 2000.

\* Salários mínimos.



## O cenário dos desafios

### Os diferenciais de gênero

No que diz respeito à ocupação da mão-de-obra brasileira durante a década de 90,<sup>9</sup> os indicadores oficiais sinalizam a persistência dos já conhecidos padrões diferenciados de inserção feminina e masculina, segundo setores ou grupos de atividades econômicas. Pela ordem, as áreas nas quais as trabalhadoras continuam encontrando maiores oportunidades de trabalho e emprego são a prestação de serviços, a agropecuária, a extração vegetal e a pesca, o setor social,<sup>10</sup> o comércio de mercadorias e a indústria.

A força de trabalho masculina, por sua vez, manteve presença significativa, também pela ordem, na indústria, nos trabalhos ligados à agropecuária, na extração vegetal e na pesca, no comércio de mercadorias e na prestação de serviços. Em 2002, em razão da nova classificação de atividades econômicas adotada pelo IBGE, passa-se a perceber melhor como se distribuem as mulheres ocupadas no setor de serviços. Nesse ano, essa área ocupava metade das trabalhadoras, sendo que 40% delas estavam concentradas em três subsetores: educação, saúde e serviços sociais; serviços domésticos; e outros serviços coletivos, pessoais e sociais (FCC, 1998, Série O Lugar das Mulheres no Mercado de Trabalho). Tais padrões estruturais da ocupação feminina e masculina não se alteraram no período em análise, embora tenham sido verificadas oscilações conjunturais devido às instabilidades econômicas e políticas ocorridas no país nesses anos.<sup>11</sup>

No que diz respeito à posição na ocupação – denominação atribuída pelo IBGE aos variados tipos de vínculo de trabalho que se estabelecem no mer-

<sup>9</sup> No conceito de ocupação utilizado pelo IBGE incluem-se as pessoas que tinham trabalho na semana de referência da pesquisa e aquelas que não exerceram o trabalho remunerado por motivo de férias, licença, greve etc.

<sup>10</sup> São considerados como integrantes do setor social, conforme definição do IBGE, os serviços comunitários e sociais, os serviços médicos, odontológicos e veterinários e o ensino.

<sup>11</sup> A década de 90 foi marcada por importantes eventos de natureza econômica, política e social. Especialmente conturbado foi o período 1986-1994, durante o qual o país conviveu com seis planos de estabilização econômica. Os anos 90 e, na sequência, os primeiros anos do novo milênio vão ser identificados pela redução do mercado formal de trabalho nacional e pelo respectivo aumento de formas mais precárias de contratação (como o assalariamento sem carteira assinada, e o trabalho autônomo para o público), pelo aumento das taxas de desemprego e pela queda nos rendimentos do trabalho. Durante o período analisado se consolida o processo de terciarização da economia e a conseqüente perda do poder de geração de emprego da indústria de transformação (Dieese, 2001).

cado –, nota-se que, tanto em 1993 como em 2002, prevalecem para ambos os sexos os empregados, categoria na qual se inclui uma parcela formalizada – os com carteira de trabalho assinada pelo empregador, os estatutários e os com outros tipos de contrato –, e uma parcela informal, empregada sem nenhum tipo de proteção contratual, conforme demonstra a Tabela 8.

Pode-se perceber ainda que houve aumento do contingente de mulheres empregadas (de 43% para 47%). Entre 1992 e 2002, houve também um decréscimo relativo do contingente de trabalhadoras em atividades precárias. Mesmo assim, é importante notar que, em 2002, nada menos do que 34% da força de trabalho feminina, ou 9 milhões de mulheres, situava-se nesses nichos do mercado, seja como trabalhadoras domésticas, seja realizando atividades não remuneradas ou trabalhos na produção para o consumo próprio ou do grupo familiar.<sup>12</sup> O desfavorecimento dessa colocação fica ainda mais patente quando é confrontada com a dos homens: naquele ano apenas 9% deles se encontravam nessas situações.<sup>13</sup>

**Tabela 8 - Distribuição dos Ocupados por Sexo e Posição na Ocupação, Brasil (1993 e 2002)**

Posição na ocupação	1993		2002	
	Homens (%)	Mulheres (%)	Homens (%)	Mulheres (%)
Empregados	58,6	42,7	59,4	47,0
Trabalhadores domésticos	0,7	16,6	0,9	17,4
Autônomos/conta própria	25,4	15,8	26,5	16,2
Empregadores	4,9	1,5	5,4	2,7
Não remunerados	8,6	13,5	5,7	9,8
Consumo próprio *			2,2	7,0
<b>Total (%)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Milhões</b>	<b>40,6</b>	<b>26,0</b>	<b>45,9</b>	<b>32,3</b>

Fonte: FIBGE/1993 - tab. 4.19, 2002 - Microdados.

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

<sup>12</sup> Ressalte-se que as categorias “trabalhadores domésticos”, “trabalhadores para consumo próprio ou do núcleo familiar” surgem nas PNADs a partir de 1992. A primeira delas, desagregada dos empregados e a última, dos não-remunerados. O refinamento da classificação, portanto, permite visualizar melhor a ocupação feminina, particularmente mediante a desagregação dos empregados domésticos da categoria “empregados”, apesar de trazer problemas à análise das séries longitudinais referentes ao trabalho das mulheres.

<sup>13</sup> Apesar de não ser este o local para uma discussão mais aprofundada sobre o segmento informal do mercado de trabalho, no qual se situariam os nichos mais precários, vale remarcar que os estudos preocupados com essa questão têm apresentado resultados diversos no que se refere à dimensão desse segmento, devido à aplicação de metodologias diferentes dos dados. O IBGE, por exemplo, com a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), estima que no final dos anos 90 metade dos ocupados nas principais regiões metropolitanas do país trabalhava informalmente. Sobre o tema, ver Jakobsen *et al.* (2000).

## Trabalhadoras domésticas

O emprego doméstico remunerado é o nicho ocupacional feminino por excelência, no qual mais de 90% dos trabalhadores são mulheres. Ele se manteve como importante fonte de ocupação, praticamente estável na década, absorvendo 17% da força de trabalho. Esse percentual vem diminuindo no tempo: em

<b>Tabela 9 - Algumas Características da Ocupação Feminina em Posições Precárias, Brasil (1993 a 2002)</b>				
<b>Posição na ocupação/indicadores</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>
<b>TRABALHADORAS DOMÉSTICAS*</b>	<b>16,6</b>	<b>17,2</b>	<b>16,9</b>	<b>17,4</b>
<b>Idade</b>				
Até 19 anos	27,0	23,5	17,5	13,2
De 20 a 29	27,4	27,9	27,1	26,2
De 30 a 49	36,2	38,5	44,1	48,4
50 e mais	9,4	10,1	11,3	12,2
<b>Não possuem carteira de trabalho</b>	<b>83,9</b>	<b>82,2</b>	<b>76,4</b>	<b>75,3</b>
<b>Setor de atividade</b>				
Prestação de serviços	100,0	100,0	100,0	100,0
Ganham até 2 salários mínimos	96,5	90,5	88,5	93,8
<b>NÃO-REMUNERADAS*</b>	<b>13,5</b>	<b>13,1</b>	<b>11,4</b>	<b>9,8</b>
<b>Idade</b>				
Até 19 anos	31,5	30,5	28,1	24,0
De 20 a 29	18,4	18,7	17,0	18,7
De 30 a 49	34,1	33,8	35,6	36,7
50 e mais	15,9	17,0	19,3	20,6
<b>Setor de atividade</b>				
Agrícola	71,2	70,0	66,6	65,4
Comércio	14,0	13,9	15,4	15,1
Prestação de serviços <sup>(1)</sup>	8,0	8,7	9,0	10,0
Indústria de transformação	3,9	4,1	3,7	6,0
<b>CONSUMO PRÓPRIO *</b>	<b>9,9</b>	<b>9,3</b>	<b>8,1</b>	<b>7,0</b>
<b>Idade</b>				
Até 19 anos	10,4	10,7	10,8	8,2
De 20 a 29	18,5	17,6	15,1	15,4
De 30 a 49	35,4	35,2	35,3	34,5
50 e mais	35,6	36,5	38,8	41,9
<b>Setor de atividade</b>				
Agrícola	100,0	100,0	100,0	99,3

Fontes: FIBGE/PNADs.

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

<sup>(1)</sup> Em 2002, na categoria prestação de serviços estão incluídos: alojamento e alimentação; serviços domésticos; outros serviços coletivos, sociais e pessoais; outras atividades.

1970, o emprego doméstico absorvia mais de um quarto da mão-de-obra feminina. A ocupação de trabalhadora doméstica, porém, ainda representa oportunidade de colocação para mais de 5 milhões de mulheres e é considerada precária em decorrência das longas jornadas de trabalho, do baixo índice de posse de carteira de trabalho (apenas 25% delas) e dos baixos rendimentos auferidos (94% ganham até dois salários mínimos), como podemos ver na Tabela 9.

Essa categoria de trabalhadoras domésticas tem uma cor predominante: cerca de 59% delas são negras. E, seguindo padrão de discriminação presente em todo o mercado, suas condições de trabalho são piores quando comparadas às das brancas: são mais jovens, estão mais presentes entre as que residem no domicílio do patrão, com jornadas de trabalho mais longas e restrições em sua liberdade de ir e vir. Além disso, apenas 19% possuem carteira de trabalho, diante de 24% das brancas.<sup>14</sup>

### Consumo próprio e atividade não-remunerada

Outras formas de ocupação mais precárias, como o trabalho não-remunerado e aquele executado na produção para o consumo próprio ou da unidade familiar, também se mostraram, em termos relativos, decrescentes no período analisado. Tais atividades são predominantemente desenvolvidas no setor agrícola. Informações da PNAD 1999 mostram que a totalidade dos 3.206.474 trabalhadores na produção para consumo próprio estava na agricultura e, entre os não remunerados, 71% trabalhavam no campo (Salvo, 2000, p. 19).

A ocupação na área rural segue padrões diferentes dos adotados nas cidades. O índice de empregados com carteira assinada rondava os 30% em 1999 e o restante dos ocupados trabalhava de forma autônoma, utilizando a mão-de-obra familiar, produzindo para sua subsistência, sem relação empregatícia. Vem ocorrendo, contudo, aumento da formalização do trabalho no campo desde 1998: entre 1998 e 1999 houve crescimento de 14% no número de carteiras assinadas, enquanto o emprego informal evoluiu apenas 2% (Salvo, 2000).

Segundo Antônio Salvo, a mudança pode ser atribuída à alteração na legislação trabalhista rural<sup>15</sup> e, como o grande contingente de trabalhadores sem remuneração e na produção para o consumo é composto de mulheres,

<sup>14</sup> Para mais informações, ver Bruschini e Lombardi (2000).

<sup>15</sup> Trata-se da promulgação da Emenda Constitucional nº 28, de maio de 2000 (Salvo, 2004, p. 18).



a PNAD de 2002 registrou a diminuição de sua ocupação nesses nichos. Assim, se 13,5% das mulheres ocupadas trabalhavam sem remuneração em 1993, em 2002 elas passaram a significar quase 10%, como mostra a Tabela 8. Da mesma forma, 10% delas trabalhavam na produção para consumo próprio ou do grupo familiar em 1993 e em 2002, apenas 7% delas o faziam.

Ao analisar o trabalho no campo, Heredia e Cintrão (2005) também mencionam que as atividades desenvolvidas por mulheres concentram-se na produção para o consumo e no trabalho não-remunerado, categorias que, em 2002, absorviam 42% e 39% delas respectivamente, perfazendo um total de 81%. Os homens, por sua vez, concentram-se nos segmentos empregados e conta própria (71% dos ocupados na atividade agrícola em 2002), embora seja significativa – 18% – a porcentagem deles em atividades não-remuneradas.

Há, porém, uma parcela não desprezível de cerca de 30% das trabalhadoras não-remuneradas ocupadas em outros trabalhos além do setor agrícola em 2002, assim distribuídas: 15% no comércio, 10% na prestação de serviços e 6% na indústria de transformação. Note-se que a participação das não-remuneradas no comércio, nos serviços e na indústria cresceu entre 1993 e 2002, o que poderia ser considerado um indicativo de precarização das relações de trabalho femininas para além do campo. A análise da idade dessas mulheres pode trazer luzes sobre seu perfil. Tanto entre as não-remuneradas como entre as que produzem para o consumo próprio, predominam as maduras e mais velhas. Em 2002, 57% das não-remuneradas tinham mais de 30 anos, assim como 76% das que trabalhavam na produção para o próprio consumo. Estas últimas, porém, tendem a ser mais velhas, pois 42% tinham mais de 50 anos, em comparação com 21% das do primeiro grupo.

Os dados sinalizam também um ligeiro aumento na forma de ocupação por conta própria para ambos os sexos, tipo de vínculo mais característico do setor serviços e do comércio, refúgio de sobrevivência de muitos expulsos das áreas mais formalizadas e organizadas, como demonstra a Tabela 8. Uma indicação provável da maior vulnerabilidade das condições de trabalho desse segmento é o local onde tanto homens quanto mulheres costumam preferencialmente desenvolvê-lo: no lugar em que moram, em lugar determinado pelo cliente ou empregador, em veículo automotor e em via ou área pública (FCC, 1998, Série O Lugar das Mulheres no Mercado de Trabalho).

Referendam tal interpretação os resultados da pesquisa Economia Informal Urbana realizada em 1997 pelo IBGE em todos os municípios urbanos

do país, a qual apontou que as microempresas informais no Brasil desenvolviam atividades preponderantemente no comércio e nos serviços de reparação, pessoais, domiciliares e de diversão. O motivo que levou quase um terço desses proprietários a iniciar seus empreendimentos foi o desemprego.<sup>16</sup>

### A questão do desemprego

De fato, estudo sobre a década de 90 realizado pelo Departamento Inter-sindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese), em parceria com o Serviço Estadual de Análise de Dados Estatísticos (Seade) e o Ministério do Trabalho, nas principais regiões metropolitanas do país, retratou, além do crescimento de outras formas mais “flexíveis” de contratação do trabalho, a queda de capacidade de geração de emprego na indústria em favor do setor de serviços e o aumento das taxas de desemprego no Brasil (Dieese *et al.*, 2004).

Na região metropolitana de São Paulo, por exemplo, as taxas de desemprego mais que duplicaram, passando de 8,7% em 1989 para 19,3% (ou 1,715 milhão de pessoas) em 1999. Nos dois anos seguintes, 2000 e 2001, a taxa de desemprego total caiu para 17,6%, voltando a elevar-se em 2002 (19%) e 2003 (19,9%). O estudo mostrou sua disseminação em todas as faixas de idade, entre os chefes de família e os trabalhadores com patamares de instrução mais elevados.

### Mulheres na mira

As mulheres foram especialmente atingidas. Desde meados dos anos 1990, verificam-se maiores taxas de desemprego entre elas do que entre eles. E um dos fatores que, segundo os estudiosos, têm contribuído para esse resultado é o contínuo aumento da População Economicamente Ativa feminina.

Ramos e Brito (2003), utilizando dados da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE para seis regiões metropolitanas do país, mostra que entre 1991 e 2002 houve aumento da participação das mulheres entre os desempregados: de 38,9% em 1991, elas passaram a significar 46% em 2002. Na região metropolitana de São Paulo, em 2003, as taxas de desemprego feminino chegam a 23,1% e as masculinas a 17,2% (Dieese *et al.*, 2004).

<sup>16</sup> A pesquisa em questão considerou como pertencentes ao setor informal as unidades de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados, bem como os trabalhadores nessas unidades produtivas, moradores de áreas urbanas, com produção em pequena escala, destinadas a gerar emprego e renda aos envolvidos. Mais informações sobre a pesquisa Economia Informal Urbana (Ecinf) podem ser encontradas no site: <http://www.ibge.gov.br>.



É fundamental lembrar que a posição mais vulnerável diante do desemprego se torna mais aguda quando se considera a raça/cor do trabalhador e da trabalhadora. Tome-se como exemplo o que acontecia nessa mesma região metropolitana em 2000: enquanto a taxa de desemprego dos homens não-negros era de 13,2%, a dos negros subia para 19%; enquanto a taxa das mulheres não-negras era de 18,9%, a das mulheres negras atingia 25% (Dieese, 2001).

## O mercado formal

A parcela formal da ocupação, ou seja, os empregos em que existe algum tipo de contrato entre as partes, é tradicionalmente reduzida no país e menor entre as mulheres. No ano de 2002, os empregos formais – considerados os trabalhadores com carteira assinada, os militares e estatutários – representavam 36% da ocupação total no país, sendo 37% da ocupação masculina e 34% da feminina. Mas, ao adicionar àqueles contingentes de trabalhadores as empregadas domésticas que possuem registro em carteira de trabalho (apenas um quarto delas), a ocupação formal masculina e a feminina se equiparam (cerca de 38%).

É importante realçar que o processo de enxugamento de postos de trabalho formalizados, que se verificou com especial intensidade nos anos 1990, parece ter afetado em maior medida os homens do que as mulheres. No período 1988-1992, dados do Ministério do Trabalho indicavam uma variação negativa de 8,6% nos empregos masculinos e de apenas 0,3% nos femininos. Nos períodos subseqüentes, houve retomada da formalização dos empregos para ambos os sexos, mas, particularmente, para o feminino. Nos últimos dez anos, entre 1992 e 2002, as empresas informaram a abertura de 2.968.779 novos postos de trabalho para homens e de 3.423.024 para mulheres. A estrutura desses empregos, porém, quase não se altera durante todo o período. Assim, a grande maioria deles – tanto masculinos, quanto femininos – continua sendo regida pela CLT. É importante notar que o peso desse tipo de vínculo mostrou-se declinante no conjunto dos empregos femininos, de 1992 a 2002 (menos 5%). Por outro lado, os empregos femininos no serviço público, em regime estatutário, aumentaram 9%.

## Poucas transformações

Também é curioso perceber que a estrutura ocupacional do mercado de trabalho brasileiro apresenta tendências que pouco têm se alterado nos últi-

mos 30 anos. Pode-se dizer que representam continuidades no padrão de ocupação das mulheres a elevada presença feminina em postos de setores tradicionais da indústria, como é o caso de costureiro nas fábricas de confecção, bem como a persistência de enorme contingente delas em funções da área de serviços de cuidado pessoal, higiene e alimentação, como é o caso dos cabeleireiros e especialistas em estética em geral, dos faxineiros, das arrumadeiras em domicílios e hotéis, dos lavadeiros e tintureiros, dos cozinheiros (FCC, 1998; Série Mercado de Trabalho e Estrutura Ocupacional, Subsérie Mercado Formal).

Além disso, há os tradicionais guetos femininos, como as áreas de enfermagem, nutrição, assistência social, psicologia, magistério e secretariado. Os mesmos dados sinalizam um movimento de mudança a partir da já considerável fatia das mulheres entre, por exemplo, os gerentes administrativos e financeiros de empresas, diretores de companhias de serviços comunitários e sociais, chefes intermediários administrativos, chefes intermediários financeiros e entre profissões técnicas e científicas de prestígio, como já mencionado anteriormente neste capítulo.

Considerar a raça/cor na análise das ocupações femininas evidenciará o duplo gueto em que se encontram as mulheres negras. Como demonstrou estudo do Seade (2001) para a região metropolitana de São Paulo, no ano de 2000 as mulheres negras estavam mais presentes em postos de apoio da área da saúde (enfermeiras, parteiras, massagistas etc.) e em ocupações da área da educação, mas eram praticamente ausentes entre as profissionais de nível universitário, como médicas, nutricionistas, dentistas, psicólogas, advogadas, bem como entre as chefes e encarregadas, gerentes e diretoras. O acesso restrito a profissões de nível universitário por parte da população negra como um todo e das mulheres negras em especial reflete as suas menores chances de prosseguimento dos estudos, quando comparadas às dos brancos.

## Rendimentos do trabalho

O nível de ganhos dos brasileiros é reconhecidamente baixo, e as mulheres – como as de todo o mundo – ganham ainda menos que os homens.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> E mulheres ganhando menos que os homens é uma situação recorrente não só no Brasil. No Japão, em 2000, por exemplo, elas recebiam 65,5% do salário dos homens; na França, em 1999, a porcentagem era 75,2% (UN, 2005).

A evolução da distribuição do rendimento do trabalho de todos os brasileiros no período analisado neste texto é indicada por um aumento das proporções de trabalhadores(as) com menores salários. Se, em 1993, 48% dos homens recebiam até dois salários mínimos, em 2002 a porcentagem era de 51%. Quanto às mulheres, os índices encontrados foram 55% em 1993 e 58% em 2002, conforme mostra a Tabela 10.

Outra medida referenda a deterioração dos rendimentos durante os anos 1990: o ganho médio mensal dos ocupados em 1999 representou 82% do registrado em 1989 (Dieese *et al.*, 2004). Se na distribuição dos rendimentos considerarmos também a influência de raça/cor, perceberemos, em primeiro lugar, a situação desfavorável dos trabalhadores negros e, em segundo, a posição duplamente desfavorável das mulheres negras. Dados para o ano de 2000 e para a região metropolitana de São Paulo revelaram que o maior rendimento médio real por hora é recebido pelos homens não-negros, 6,14 reais; seguem-lhes as mulheres não-negras, com 4,58 reais; os homens negros, com 3,18 reais; e as mulheres negras, com 2,41 reais (Seade, 2001).

### Diferenças salariais

As remunerações mais baixas recebidas pelas mulheres se comparadas às dos homens são reafirmadas quando se consideram os setores econômicos, os grupos de horas trabalhadas, a posição na ocupação e os anos de estudo. Em 2002, na indústria de transformação, enquanto 46% dos ocupados recebiam até dois salários mínimos, entre as ocupadas 73% se situavam na mesma faixa de renda. No subsetor denominado educação, saúde e serviços sociais, 49% delas ganhavam até dois mínimos e apenas 35%

**Tabela 10 - Distribuição dos Ocupados por Sexo e Faixas de Rendimento, Brasil (1993 e 2002)**

Classes de rendimento mensal	1993		2002	
	Homens %	Mulheres %	Homens %	Mulheres %
Até 1 s. m.	25,5	35,7	24,4	32,2
De 1 a 2 s. m.	22,3	18,9	27,0	25,6
De 2 a 5 s. m.	25,1	14,3	26,1	16,7
Mais de 5 s. m.	15,0	6,4	13,0	7,6
Sem rendimento	10,9	23,8	8,1	17,0
<b>Total (%)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Milhões</b>	<b>40,5</b>	<b>25,9</b>	<b>45,9</b>	<b>32,3</b>

Fontes: FIBGE/PNADs, 1993 (tab. 4.27); 2002 - Microdados.

deles. Na administração pública, recebiam até dois mínimos 46% das trabalhadoras e 32% dos trabalhadores.

O diferencial de rendimentos entre os sexos tem sido apontado em inúmeros estudos. Segundo o IBGE, no Brasil, em 2002, o rendimento médio da população ocupada era de 636,50 reais. Mas, ao desagregar essa população por sexo, observa-se que, entre os homens, o rendimento médio era de 719,90 reais. Já entre as mulheres era de 505,90 reais (IBGE, 2004a, p. 130, tab. 4.15).

No tocante à remuneração segundo os grupos de horas trabalhadas por semana, mais uma vez se constata que, tanto em 1993 como em 2002, as mulheres ganham menos que os homens, mesmo trabalhando igual período.

Tomando como base a jornada integral – de 40 a 44 horas semanais –, temos 57% das mulheres ganhando até dois mínimos e 51% dos homens em 2002. O rendimento segundo anos de estudo reforça a discriminação sofrida pelas mulheres. Na faixa de 15 anos e mais de estudo, 70% dos homens e apenas 49% das mulheres ganhavam mais de cinco salários mínimos em 2002.

Comparativamente a 1993, pode-se perceber a redução nos rendimentos também entre trabalhadores mais escolarizados e, sobretudo, entre os homens. Naquele ano, 77% dos que tinham completado um curso superior recebiam mais de cinco mínimos. Já em 2002, a proporção era de 70%. A queda nos rendimentos das mulheres mais escolarizadas, por sua vez, foi menor: 51% das que tinham 15 anos e mais de estudo em 1993 ganhavam mais de cinco mínimos e 49% em 2002. Outra tendência observada é a diminuição da desigualdade entre os salários de homens e mulheres para um mesmo patamar de escolaridade – fruto também da queda mais acentuada dos ganhos masculinos.

Finalmente, o mesmo diferencial de gênero se repete quando se analisam os rendimentos segundo a posição na ocupação ou o tipo de vínculo de trabalho. É assim que, no mesmo ano, recebiam até dois salários mínimos 56% dos empregados e 61% das empregadas; 84% dos trabalhadores domésticos e 94% das trabalhadoras domésticas; 61% dos homens que trabalhavam por conta própria e 77% das mulheres nessa mesma atividade (FCC, 1998, Série Ganhos de Homens, Ganhos de Mulheres).

## **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 ser 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 de pobreza é usada nas economias modernas e monetizadas e se refere a um valor monetário associado ao atendimento das necessidades médias de uma população. No meio rural, o valor fixado para a linha de pobreza é menor do que aquele das áreas urbanas ou metropolitanas. Isso ocorre porque o consumo de alimentos no campo relaciona-se diretamente à produção local e à produção para o autoconsumo. Além disso, outras despesas essenciais, como transporte e vestuário, são mais elevadas na área urbana (Rocha, 2003). Em contrapartida, como é lembrado por Heredia e Cintrão (2005), no meio rural o acesso a serviços básicos de infra-estrutura, como água, energia elétrica, esgoto, coleta de lixo, telefone, é muito inferior. A carência de infra-estrutura afeta especialmente as mulheres, por ser a moradia também um dos espaços importantes do trabalho realizado por elas.

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; 2004).

## O nó da desigualdade

Alguns indicadores sociais revelam o declínio da pobreza no país entre 1992 e 2002: a expectativa de vida aumentou, a mortalidade infantil diminuiu, o mesmo ocorrendo com o analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais de idade. Ao mesmo tempo, a média de anos de estudo cresceu na população de 10 anos ou mais. Em relação aos domicílios, caiu significativamente o percentual daqueles sem abastecimento de água, sem rede de esgoto, sem coleta de lixo e sem iluminação elétrica. Entretanto, persistiram as enormes desigualdades sociais que constituem uma das principais marcas do país.

Em 2002, por exemplo, apenas 37% dos domicílios dos 40% mais pobres da população dispunham de saneamento adequado, em comparação a 82% das casas dos mais ricos. E, enquanto os 40% mais pobres ganhavam menos de um mínimo, um rendimento médio de 163 reais; os 10% mais ricos auferiam quase quinze salários mínimos, o equivalente a cerca de 3 mil reais, ou seja, dezoito vezes mais (IBGE, 2004a, tabelas 4.15 e 4.19).

Os dados são contundentes, sobretudo quando se analisa a partir da perspectiva de raça/cor. Enquanto o analfabetismo na população branca caiu de 10,6% para 7,7% no período 1992-2001, na população negra ele caiu de 26% para 18%. O percentual de domicílios sem abastecimento de água caiu de 11% para 7% no caso daqueles com chefes brancos, mas de 26,4% para 17,5% nos chefiados por afrodescendentes.

Desigualdades raciais não menos gritantes podem ser observadas também em relação às casas urbanas sem esgoto e coleta de lixo. Em 2001, enquanto 16,5% dos domicílios com chefes brancos não contavam com esgoto, o mesmo ocorria com 35% das residências chefiadas por afrodescendentes. Enquanto, na mesma data, apenas 2,9% da população branca não era atendida por coleta de lixo, o mesmo ocorria com 9,2% da população afrodescendente (Rede de Saúde Feminista, 2003).

Ao analisar o tema da pobreza, Schwartzman (2004) comenta que indicadores relativos a educação, saúde, habitação, seguridade social e consumo de bens duráveis vêm aumentando progressivamente, mas a partir de bases iniciais muito restritas. Os problemas maiores seriam a exclusão social de certos grupos ou a desigualdade de acesso a melhores indicadores sociais para o caso da população afrodescendente.

Esse autor, entre outros, lembra que baixo crescimento econômico, desemprego elevado, baixa renda, informalização das relações de trabalho e deterioração de serviços públicos, como os da área da saúde, seriam alguns dos inúmeros outros fatores que agravariam a pobreza no interior dos grupos já excluídos.

## **Legislação e políticas sociais**

Nos últimos anos, o Brasil vivenciou mudanças importantes no marco jurídico/legal e no âmbito das políticas públicas, que têm impacto considerável no trabalho feminino. No primeiro caso, destacam-se a Constituição de 1988, a legislação trabalhista, as reformulações ocorridas na CLT nos anos 1990 e as principais Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT),



ratificadas pelo Brasil. No segundo, são de significativa relevância algumas ações governamentais voltadas para a promoção da igualdade de gênero no trabalho, além das estratégias de atendimento das crianças de zero a 6 anos em instituições de educação infantil e das políticas de transferência de renda.

## O panorama legal

O Brasil dispõe de uma série de dispositivos constitucionais e legais que protegem as mulheres contra a discriminação no mercado de trabalho, bem como lhes garantem direitos específicos. A Constituição de 1988 é, sem dúvida, o marco mais importante na institucionalização dos direitos humanos no país. Ela contempla as principais reivindicações de vários movimentos sociais, inclusive o das mulheres. No quesito trabalho, a nova Carta atendeu à maioria das propostas e sugestões das mulheres, relativas a revisão e atualização da CLT.

Datada dos anos 1940, a legislação trabalhista brasileira adotou uma posição protecionista em relação às trabalhadoras. Baseada em princípios como a fragilidade feminina, a defesa da moralidade, a proteção à prole, a natural vocação da mulher para o lar e o caráter complementar do salário feminino, fundamentou-se em um ideal de família patriarcal e teve por objetivo proteger a trabalhadora em seu papel de mãe.

Impôs, assim, diversas restrições ao trabalho feminino, como a proibição das atividades noturnas e insalubres e de algumas ocupações. Não obstante, foi extremamente inovadora ao instituir para as trabalhadoras: a licença-maternidade (de 84 dias), sem prejuízo do emprego e do salário integral, o direito de mudar de função durante a gestação, o direito de voltar ao mesmo cargo após o parto, o direito a um local adequado e a intervalos para a amamentação do recém-nascido, a obrigatoriedade de instalação de creche no local de trabalho no caso de empresas com mais de 30 empregadas acima de 16 anos (Bruschini, 1987).

Na Constituição de 1988, de um lado eliminou-se o protecionismo, que impunha restrições à ocupação feminina; de outro, manteve-se a licença-maternidade, sem prejuízo do emprego e do salário, estendida para 120 dias, e criaram-se a licença-paternidade de cinco dias após o parto e a proposta de assistência gratuita aos filhos e dependentes dos trabalhadores de ambos os sexos, desde o nascimento até 6 anos de idade, em creches e pré-escolas. A Carta Magna propôs ainda a extensão da maior parte dos direitos

(salário mínimo, irredutibilidade do salário, 13º salário, repouso semanal remunerado, de preferência aos domingos, férias anuais, licença-maternidade de 120 dias, licença-paternidade, aviso-prévio proporcional e aposentadoria) aos trabalhadores domésticos, bem como sua integração à Previdência Social (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Cabe ressaltar também que, na década de 1990, foram introduzidas inúmeras reformulações na CLT. No Congresso Nacional, vários projetos que abordam questões relativas às relações de gênero foram discutidos e votados. O constante monitoramento realizado pela organização não-governamental Cfemea mostra que em 2001 tramitaram 367 proposições legislativas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal relacionadas aos direitos das mulheres. Dessas, 31% concentraram-se na área temática de trabalho e previdência.<sup>18</sup>

Se na esfera nacional as trabalhadoras conquistaram vitórias importantes no que tange à legislação, não menos significativos foram os avanços no plano internacional, com a ratificação, pelo Brasil, das principais convenções da OIT que dizem respeito às mulheres.

Em 1997, o Ministério do Trabalho e do Emprego cria o Programa Brasil, Gênero e Raça – Implementação das Convenções 100 e 111 da OIT, que tratam, respectivamente, da igualdade de remuneração para mulheres e homens, e da discriminação no emprego. Já o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), cumprindo seu compromisso com a Convenção 111, da OIT, impôs desde a sua implantação o registro da variável cor/raça (auto-atribuição) nas estatísticas de qualificação profissional.

### **Ações governamentais**

O processo de incorporação da questão de gênero nas políticas públicas é relativamente recente e está relacionado às demandas apresentadas pelos movimentos organizados de mulheres e pelos organismos internacionais, com destaque para as Conferências Mundiais das Mulheres, em 1975, no México; em 1985, em Nairobi; e em 1995, em Pequim.

Um exemplo concreto de articulação da sociedade civil organizada e do poder público foi a criação do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), em 1985, que permitiu às brasileiras dispor de um espaço no âmbito do governo federal para expressar suas reivindicações. O CNDM sem-

<sup>18</sup> “Congresso Nacional e os Direitos das Mulheres”, *Jornal Fêmea*, p. 2, fevereiro de 2002.



pre 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 delas às políticas sociais de caráter universal e a implementação de programas especiais dirigidos a grupos frágeis ou vulneráveis.

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, sob nova gestão, instituiu a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM) 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. Em dezembro de 2004, a SEPM lançou o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Enquanto, no âmbito do governo, podem ser constatadas algumas vitórias significativas, no plano sindical os avanços também não foram poucos. Cada vez mais as centrais sindicais brasileiras têm dado mostras de maior sensibilidade para as questões de gênero e as causas específicas das trabalhadoras, procurando consolidar ou ampliar alguns direitos por meio de negociações coletivas.<sup>19</sup>

Além disso, as centrais foram importantes em ações de defesa de direitos já conquistados. Em 2000, diante da iminência de revisão da Convenção 103 da OIT, que dispõe sobre a proteção à maternidade das trabalhadoras, representantes das centrais sindicais, lideranças feministas no governo – como o CNDM –, feministas da sociedade civil e parlamentares da bancada feminina se mobilizaram intensamente, adotando posição contrária a essa reformulação, que colocaria em risco várias conquistas.

## 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>20</sup> Dados da Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV), do IBGE, 1996-1997, informam que mais

<sup>19</sup> Sobre a atuação das centrais sindicais e as questões de gênero, ver Yannoulas (2003b).

<sup>20</sup> Embora, como afirmam Kappel, Carvalho e Kramer (2001, pp. 35-36), existam vários critérios para definir as modalidades de educação infantil, as definições contidas no artigo 30 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da Educação Nacional são as seguintes: I – Creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até 3 anos de idade II – Pré-escolas, para as crianças de 4 a 6 anos de idade.

de 81% das crianças que não estavam matriculadas em instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) naquela data ficavam em casa com a mãe.

Bila Sorj (2004b) analisa a importância da creche e da pré-escola para a inserção feminina no mercado de trabalho e para o incremento da renda familiar a partir de dados dos domicílios com crianças de zero a 6 anos, com ou sem acesso à educação infantil, da PNAD de 2001. Ele constata que, nos domicílios nos quais as crianças tinham acesso a creche ou a pré-escola – cerca de 39% do total –, a renda familiar per capita era 50% mais elevada do que a daqueles cujas crianças não freqüentavam estabelecimentos de educação infantil. O mesmo ocorria com as taxas de participação e a jornada semanal de trabalho das mães. As vantagens eram mais significativas para as mães de filhos de 4 a 6 anos em pré-escola e entre as famílias mais pobres, nas quais o salário das mulheres tinha um aumento de cerca de 35%.

Ao analisar as políticas e os programas sociais no Brasil voltados para a erradicação do trabalho infantil, a OIT verificou que o número de crianças atendidas pelas creches e pré-escolas aumentou entre 1996 e 2001 (em 1996, 1,4 milhão de crianças menores de 6 anos era atendido, enquanto em 2001 esse número chegou a 1,6 milhão). No entanto, os gastos totais e os gastos per capita não tiveram mudança significativa: em 1996 era de 150 reais por criança e em 2001 passou para 156 reais (Kassouf *et al.*, 2004).

Além disso, é também precário o acesso a essa política. Segundo Campos e Machado (2004) “[...] dados do IBGE e do MEC mostram um crescimento das matrículas entre 1995 e 2001 no país, porém ainda longe de atingir a maioria das crianças entre zero e 6 anos de idade: em 2001, 10,6% das crianças de zero a 3 anos e 57,1% das crianças de 4 a 6 anos estavam matriculadas em creches/pré-escolas. No entanto, quando essas porcentagens são examinadas por faixas de renda da população, verifica-se que o acesso é tanto maior quanto mais alta a renda familiar per capita; assim, enquanto 94,5% das crianças entre 4 e 6 anos, de famílias com mais de três salários mínimos per capita, freqüentavam a pré-escola, apenas 57,4% daquelas de famílias de até meio salário mínimo de renda per capita tinham acesso à educação infantil [...]” (p. 66).

### **Políticas de transferência de renda**

Existem atualmente no Brasil várias estratégias que visam atacar o problema da pobreza e da desigualdade social por meio de transferência de renda. Um desses programas é o salário-família, concedido aos empregados e aos



avulsos (modalidade em que os trabalhadores prestam serviços às empresas sem vínculo empregatício, mas com a intermediação do sindicato da categoria) de baixa renda, para ajudar no sustento dos filhos. Estão excluídos desse benefício os trabalhadores domésticos.

Ele é destinado aos trabalhadores que ganham salário de até 468,47 reais, os quais recebem 13,48 reais mensalmente para cada filho com menos de 14 anos. Mães e pais têm direito ao benefício, e a concessão está condicionada à apresentação do atestado de vacinação para as crianças menores de 6 anos e comprovante de frequência à escola para aquelas com mais de 7 anos. O valor é considerado extremamente baixo e não cobre os custos relativos à contrapartida exigida para a sua concessão. O benefício está restrito aos trabalhadores(as) que estão no mercado formal de trabalho.

O segundo tipo de transferência destina-se àqueles que não são segurados da Previdência Social e estão em situação de vulnerabilidade social e pobreza. Os chamados Benefícios de Prestação Continuada (BPC) consistem na transferência monetária no valor de um salário mínimo para pessoas com deficiência (sem limite de idade) e idosos com mais de 67 anos, desde que comprovado que não possuem condições de se manter sozinhos nem de a família arcar com seu sustento. Esse é um benefício previsto na Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), que começou a pagá-lo a partir de 1996. Para recebê-lo, o deficiente deve comprovar incapacidade para trabalhar e ter uma vida independente, além de não poder receber nenhum outro salário ou benefício, como pensão ou aposentadoria. É preciso também comprovar renda familiar per capita de menos de 25% do salário mínimo. O volume gasto pelo governo federal em 2001 com tais benefícios atingiu cerca de 2,5 bilhões de reais, ao atender mais de 1,3 milhão de pessoas.

O terceiro tipo visa à erradicação da pobreza atual e futura por meio da garantia de uma renda mínima. É o caso do Bolsa Escola, do Bolsa Alimentação e do Auxílio-Gás, que foram implementados em nível federal depois da experiência de alguns municípios brasileiros. Esses três programas foram agrupados sob o Bolsa Família, a partir de 2003, no governo Lula, pela unificação de cadastros que já havia sido iniciada em fins do governo FHC. Foram integradas ao novo programa famílias com renda per capita de até 50 reais e as que já recebiam benefício das iniciativas anteriores.

Para estar vinculada ao programa, a família tem de manter em dia a vacinação dos filhos, comprovar frequência escolar, visitar regularmente pos-

tos de saúde, participar de atividades de orientação familiar e nutricional, ações de alfabetização e cursos profissionalizantes, entre outros (Kassouf *et al.*, 2004). Ainda que essas tarefas possam beneficiar as crianças e as mulheres de famílias pobres, é preciso verificar se tais atribuições, impostas para a manutenção do benefício, não irão sobrecarregar as mães e reforçar a divisão sexual do trabalho doméstico e familiar, que atribui a elas o cuidado com os filhos e demais membros da família.

### Outras estratégias

Existem, ainda, ações específicas para a população rural, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A Portaria 121/2001 estabelece que um mínimo de 30% dos recursos do Pronaf deveria ser destinado preferencialmente às mulheres que trabalham na zona rural. Contudo, o não-reconhecimento das mulheres como agricultoras tem dificultado o acesso delas ao crédito rural.

O Ministério da Assistência Social também desenvolve projetos de geração de renda por meio de ações que possibilitam a inserção de pessoas no mercado de trabalho e a ampliação de atividades executadas por cooperativas comunitárias e outros sistemas por associação. Priorizam famílias com renda per capita de até meio salário mínimo, população em idade laboral a partir dos 18 anos e mulheres chefes de família de baixa renda e população em situação de rua (Kassouf *et al.*, 2004).

Já o Ministério do Trabalho dispõe do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que, além de financiar estratégias de geração de emprego e renda, como já mencionado, é destinado ao custeio do programa seguro-desemprego, abono salarial e financiamento de projetos de desenvolvimento econômico. Entre as políticas públicas de emprego, trabalho e renda estão ainda os programas de qualificação, a exemplo do Planfor, também já citado. Esse plano vigorou de 1995 a 2002, quando passou por mudanças. A baixa qualidade dos cursos, assim como a baixa efetividade social das ações, levou o ministério a extingui-lo e a criar o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), que ainda está em fase de implantação.<sup>21</sup> (Kassouf *et al.*, 2004).

<sup>21</sup> Para uma avaliação crítica do Planfor e as questões de gênero, ver Yannoulas, 2003a. No livro estão relatadas 16 experiências desenvolvidas por diferentes estados como parte do Planfor e consideradas inovadoras na área de educação profissional.



## Progressos e atrasos: o paradoxo da década

Como podemos ver, as brasileiras obtiveram, nos últimos anos, algum avanço no mercado de trabalho, embora tenham persistido, ao mesmo tempo, inúmeras condições desfavoráveis. Movidas pela escolaridade, elas passaram a ocupar postos em profissões de prestígio assim como cargos executivos em empresas do setor formal. Entretanto, mais de 30% da força de trabalho feminina continua sendo composta de um grupo de ocupações precárias.

A face do atraso também se revela em outras dimensões: na segregação ocupacional, que mantém as trabalhadoras em setores, funções e áreas de trabalho tradicionalmente femininas; nas desigualdades salariais em relação aos colegas do sexo oposto; na persistência da responsabilidade das mulheres e das mães pelos afazeres domésticos. Daí a urgência de implementar no Brasil políticas públicas capazes de fazer a ponte entre o trabalho e a família, necessidade que constitui atualmente séria preocupação de alguns organismos internacionais, como a OIT. É igualmente urgente que as empresas do setor privado também atentem para essa demanda. Isso porque as transformações demográficas foram muitas e muito rápidas no período: a população envelheceu, as famílias reduziram seu tamanho, o número de casas chefiadas por mulheres aumentou. E, com a entrada das mulheres em massa no mercado de trabalho, sejam elas mais velhas, casadas, mães, chefes de família, ao lado da persistência de uma tradicional assimetria sexual de papéis e da ausência de políticas efetivas, como ficarão os grupos mais vulneráveis, como as crianças e os idosos?

No plano político, a participação feminina nos espaços de decisão segue a passos lentos, fruto de um histórico processo de exclusão. Mesmo assim, a presença delas nas câmaras estaduais e federais vem crescendo, bem como nas prefeituras e nos governos estaduais (Cfemea, 2005).

Com a criação de secretarias específicas para tratar dos direitos das mulheres, os sindicatos, de alguma maneira, já incorporam uma perspectiva de gênero. Demandas das trabalhadoras, como a necessidade de creches, têm sido pontuadas em acordos coletivos. E, no plano internacional, o Brasil ratificou importantes convenções das Nações Unidas. No entanto, é fundamental que as leis e os direitos sejam válidos para todas as trabalhadoras.

Cfemea

# Em defesa das mulheres no Congresso

Andréia Peres

Nos bastidores das principais conquistas de direitos das mulheres no trabalho (e também fora dele) nos últimos 15 anos está uma ONG feminista, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea). A organização foi criada em Brasília, em junho de 1989, por iniciativa de cinco ex-funcionárias do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher: a socióloga Guacira César de Oliveira, a advogada Iáris Ramalho, a administradora de empresas Gilda Cabral e as economistas Marlene Libardoni e Malô Simões.

“No início, trabalhávamos por pura militância”, lembra Guacira Oliveira, uma das fundadoras. As reuniões aconteciam no horário do almoço ou mesmo à noite na casa de uma delas. O grupo fez parte do lobby do batom da Constituinte e, com o pedido de demissão em massa do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, resolveu trabalhar voluntariamente na consolidação das conquistas da Constituição de 1988 no Congresso. Em 1991, o trabalho se profissionalizou e o Cfemea tornou-se uma organização não-governamental que recebe ainda hoje apoio financeiro da cooperação internacional.

Uma de suas primeiras ações foi um levantamento detalhado dos projetos referentes aos direitos das mulheres em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O Centro descobriu que havia 427 projetos nessa situação e decidiu acompanhar de perto o andamento dos mais importantes.

“O pensamento político da época era muito raso em termos de construção de igualdade de gênero”, critica Guacira Oliveira. “Não levava em conta como as diferenças se reproduziam em desigualdades.”

## Vencendo pelo cansaço

Quando o Cfemea apareceu, ainda não existiam as redes nacionais do movimento de mulheres. Também não havia internet. “Montamos uma rede de fax”, afirma Guacira. “Passávamos fax para uma organização de cada estado. Cada uma delas mandava para mais dez organizações. Em uma hora, a gente tinha coberto 270 organizações no país”, contabiliza. A operação era usada em momentos de emergência, como na revisão constitucional ou na mobilização pela aprovação ou rejeição de um projeto específico.

No primeiro semestre de 2005, dos 11 mil projetos que tramitavam no Congresso, 534 eram acompanhados pelo Cfemea, pois implicavam mudanças significativas para as mulheres em termos de ganho ou perda de direitos.

A pressão sobre os parlamentares se dá por meio da estratégia de “vencer pelo cansaço”, que requer, além de muita paciência, dias em salas de espera, confronto direto na hora das votações, telefonemas, faxes e e-mails. “Os parlamentares resistem às demandas que chegam até eles. Temos que ser persistentes”, afirma Guacira.

Segundo Gilda Cabral, a receita do Cfemea é trabalhar suprapartidariamente, fortalecendo a atuação das mulheres parlamentares (“até porque elas são mais cobradas do que os homens”) e buscando aliados de ambos os sexos.

## Muito além do Congresso

Receita que vem dando certo. O Centro teve um papel importante na discussão da reforma da Previdência Social, do assédio sexual, das cotas, do salário-maternidade e na proibição da exigência de atestado de gravidez e de esterilização pelas empresas (*veja quadro*). “Damos subsídios para que outras organizações de mulheres também façam pressão, ajudando para que haja um esforço coordenado do movimento e fornecendo elementos para que os parlamentares que estão na nossa defesa possam ter argumentos mais contundentes”, explica Guacira.

Atualmente, a atuação do Cfemea vai muito além do Congresso. “Parte da não-realização de direitos tem a ver com a inexistência de políticas públicas ou de orçamento”, explica Guacira Oliveira. Para reverter esse cenário,

Trabalho: Principais Conquistas Pós-Constituinte		
Lei/Data	Resumo	Observação
<b>8.212</b> 24/7/91	Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências.	Assegura às beneficiárias da Previdência Social o pagamento do salário-maternidade, entre outros direitos.
<b>8.213</b> 24/7/91	Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências	Regulamenta direitos constitucionais das mulheres, como a aposentadoria diferenciada e o salário-maternidade, entre outros.
<b>8.861</b> 25/3/94	Dá nova redação aos artigos 387 e 392 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), altera os artigos 12 e 25 da Lei nº 8.212, de 24/7/91, e os artigos 39, 71, 73 e 106 da Lei nº 8.213, de 24/7/91, todos pertinentes à licença-maternidade.	Garante a licença-gestante às trabalhadoras urbanas, rurais e domésticas e o salário-maternidade às pequenas produtoras rurais e às trabalhadoras avulsas. Foi aprovada depois de ampla mobilização da categoria. Veto presidencial ao artigo que alterava a CLT. A regulamentação da licença-gestante limitou-se à Previdência Social.
<b>8.921</b> 25/7/94	Dá nova redação ao inciso II do artigo 131, da CLT.	Retirou-se a expressão “aborto não criminoso”, ficando apenas “aborto”, como um dos motivos para a ausência ao trabalho não poder ser considerada falta.
<b>8.978</b> 9/1/95	Dispõe sobre a construção de creches e estabelecimentos de pré-escola.	Estabelece que os conjuntos residenciais financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação deverão, prioritariamente, contemplar a construção de creches e pré-escolas.
<b>9.029</b> 13/4/95	Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização e outras práticas discriminatórias para efeitos admissionais ou de permanência da Relação Jurídica de Trabalho.	A proibição inclui exigência de teste, exame, perícia, laudo, atestado, declaração ou qualquer outro procedimento relativo à esterilização ou estado de gravidez; indução ou instigamento à esterilização, controle de maternidade etc. e determina penas.
<b>10.224</b> 15/5/01	Dispõe sobre o crime de assédio sexual e dá outras providências.	O assédio sexual sempre foi um problema das mulheres, agora considerado crime no nosso Direito Penal.
<b>10.244</b> 28/6/01	Revoga o artigo 376 da CLT para permitir a realização de horas-extras por mulheres.	Esta proibição era anacrônica.
<b>10.421</b> 15/4/02	Estende à mãe adotiva o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade, alterando a CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1/5/43, e a Lei nº 8.213, de 24/7/91.	Além de ratificar os 120 dias de licença-maternidade estipulados pela Constituição, estende o benefício para empregada que adotar ou obtiver guarda de crianças, determinando o período de licenças de acordo com a idade da criança.
<b>10.710</b> 5/8/03	Altera a Lei nº 8.213, de 24/7/91, para restabelecer o pagamento pela empresa do salário-maternidade devido às seguradas empregada e trabalhadora avulsa gestantes.	Dispõe sobre a concessão e o pagamento do salário-maternidade devido à segurada adotante.

Fonte: Iáris Ramalho, advogada, do Cfemea. O quadro foi atualizado em abril de 2005.

o Cfemea vem trabalhando o ciclo orçamentário: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento da União.

“Brigamos por mais recursos e também pela construção de indicadores para os diversos programas que permitam um efetivo monitoramento das políticas em relação às mulheres”, afirma Guacira. “Queremos que quem está discutindo os gastos públicos pense que se não houver equidade de gênero não vamos chegar à justiça social. Não tem justiça social que possa desprezar a questão da desigualdade de gênero.”

O governo Lula foi o primeiro a apresentar a superação da desigualdade de gênero como um dos grandes desafios que o Brasil precisa enfrentar. Mesmo assim, segundo Guacira Oliveira, no detalhamento dos mais de 300 programas de governo que compõem o Plano Plurianual, falta esse balizamento. Não há, por exemplo, dados sobre quantos homens e quantas mulheres estão sendo beneficiados, um indicador básico para que possam ser desenvolvidas políticas públicas com perspectiva de gênero.

De qualquer forma, houve avanços. “Na primeira proposta enviada ao Congresso a desigualdade de gênero nem sequer aparecia como desafio. Isso foi incorporado já no processo legislativo e o Cfemea também fez parte dessa pressão”, comemora Guacira. “Hoje, a novidade é tratar do tema da igualdade de gênero dentro das políticas públicas.”

## BIBLIOGRAFIA

- ACCO, Marco Antônio de Castilhos; BERNARDES, Franco César & MOURA, Marcelo Gameiro. “Diagnóstico da Situação da Mulher na Administração Pública Federal”. *Textos para Discussão*, Enap, nº 28, Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.enap.gov.br>. Acesso em 11 de janeiro de 2005.
- BRASIL. *Constituição* (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto integral. São Paulo, Ática, 1989.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher. *CEDAW: Relatório Nacional Brasileiro: Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher*, Protocolo Facultativo. Coord. Flávia Piovesan e Silvia Pimentel. Brasília, 2002. Relatório.
- BRUSCHINI, Cristina. “Trabalho da Mulher: Igualdade ou Proteção?” *Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas*, nº 61, pp. 58-67, mai. 1987.
- \_\_\_\_\_. *Mulher, Casa e Família*. São Paulo, Vértice/Fundação Carlos Chagas/Revista dos Tribunais, 1990.
- \_\_\_\_\_. “Fazendo as Perguntas Certas: Como Tornar Visível a Contribuição Econômica das Mulheres para a Sociedade?” In: ABRAMO, Laís & ABREU, Alice Rangel de Paiva (orgs.). *Gênero e Trabalho na Sociologia Latino-Americana*. São Paulo/Rio de Janeiro, Alast, 1998, pp. 277-294 (Série II Congresso Latino-Americano de Sociologia do Trabalho).
- \_\_\_\_\_. “Gênero e Trabalho no Brasil: Novas Conquistas ou Persistência da Dominação?” (Brasil, 1985/95). In: ROCHA, Maria Isabel Baltar da (org.). *Trabalho e Gênero: Mudanças, Permanências e Desafios*. São Paulo, Abep/Nepo/Unicamp/Cedeplar/UFMG/Editora 34, 2000, pp. 13-58.
- \_\_\_\_\_ & LOMBARDI, Maria Rosa. “Médicas, Arquitetas, Advogadas e Engenheiras: Mulheres em Carreiras Profissionais de Prestígio”. *Revista Estudos Feministas*, vol. 7, pp. 9-24, nºs 1 e 2, 1999.
- \_\_\_\_\_ & \_\_\_\_\_. “A Bipolaridade do Trabalho Feminino no Brasil Contemporâneo”. *Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas*, Autores Associados, nº 110, pp. 67-104, jul. 2000.
- \_\_\_\_\_ & \_\_\_\_\_. “Instruídas e Trabalhadeiras: Trabalho Feminino no Final do Século XX”. *Cadernos Pagu*, nºs 17/18, pp. 157-196, 2001-2002.



- \_\_\_\_ & \_\_\_\_\_. “Mulheres e Homens no Mercado de Trabalho Brasileiro: Um Retrato dos Anos 1990”. In **MARUANI**, Margaret & **HIRATA**, Helena. *As Novas Fronteiras da Desigualdade: Homens e Mulheres no Mercado de Trabalho*. São Paulo, Senac-SP, 2003, pp. 323-361.
- \_\_\_\_ & **PUPPIN**, Andrea Brandão. “Trabalho de Mulheres Executivas no Brasil no Final do Século XX”. *Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas*, v. 34, nº 121, jan.-abr. 2004, pp. 105-138.
- CAMPOS**, Maria Malta & **MACHADO**, Maria Lucia de A. “Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil”. In: **BRASIL**, Ministério da Educação, Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. *Padrões de Infra-Estrutura para as Instituições de Educação Infantil e Parâmetros de Qualidade para Educação Infantil*: Documento Preliminar. Brasília, MEC, jun. 2004, pp. 51-90.
- CFEMEA** – Centro Feminista de Estudos e Assessoria. Temas e Dados. Poder e Política. Dados estatísticos. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br>. Acesso em 14 de janeiro de 2005.
- “**CONGRESSO** Nacional e os Direitos das Mulheres”, *O Jornal Fêmea*, Brasília, p. 2, fev. 2002.
- DIAS**, Jussara & **YANNOULAS**, Sílvia C. “Sistemas e Normas que Regulam o Trabalho Feminino”. In: **YANNOULAS**, Sílvia C. (coord.). *A Convidada de Pedra – Mulheres e Políticas Públicas de Trabalho e Renda: Entre a Descentralização e a Integração Supranacional. Um Olhar a Partir do Brasil 1988-2002*. Brasília, FLACSO – Abaré, 2003, pp. 63-81.
- DIEESE** – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos. *A Situação do Trabalho no Brasil*. São Paulo, Dieese, 2001.
- \_\_\_\_ *et al.* Pesquisas Permanentes. Emprego e Desemprego. PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego – Dados. Banco de dados, tabelas 5 e 7. Disponível em: <http://www.dieese.org.br>. Acesso em 29 de setembro de 2004.
- FCC** – Fundação Carlos Chagas. Banco de dados sobre o trabalho da mulher. São Paulo, FCC, 1998. Disponível em: <http://www.fcc.org.br>. Acesso em 7 de dezembro de 2004.
- FIG/CIDA** – Fundo para a Igualdade de Gênero da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional. **CARREIRA**, De-

- nise (coord.). *Igualdade de Gênero no Mundo do Trabalho: Projetos Brasileiros que Fazem a Diferença*. São Paulo/Brasília, Cortez/Fundo de Gênero Brasil-Canadá, 2004.
- GRUPO CATHO. A Mulher no Mercado de Trabalho. Disponível em: <http://www.catho.com.br>. Acesso em 7 de janeiro de 2005.
- IBGE. *Pesquisa sobre Padrões de Vida 1996 e 1997*. 2ª. ed. Rio de Janeiro, IBGE, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Mapa do Mercado de Trabalho 1992-1997*. Rio de Janeiro, IBGE, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Síntese de Indicadores Sociais 2003*. Rio de Janeiro, IBGE, 2004a.
- \_\_\_\_\_. *Notas Técnicas (Síntese de Indicadores Sociais 2003)*. Rio de Janeiro, IBGE, 2004b.
- JAKOBSEN, Kjeld *et al.* (orgs.) *Mapa do Trabalho Informal: Perfil Socioeconômico dos Trabalhadores Informais na Cidade de São Paulo*. São Paulo, CUT/Fundação Perseu Abramo, 2000 (Coleção Brasil Urgente).
- KASSOUF, Ana Lúcia *et al.* *Análise das Políticas e Programas Sociais no Brasil*. Série Documentos de Trabalho, 182. Brasília, OIT/Programa Ipec América do Sul, 2004, 108 p.
- “Programa de Renda Eleva em 14% Consumo de Comida por Famílias”. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. A5, 25 dez. 2004.
- RAMOS, Lauro & BRITO, Marcelo. “O Funcionamento do Mercado de Trabalho Metropolitano Brasileiro no Período 1991-2002: Tendências, Fatos Estilizados e Mudanças Estruturais”. *Boletim Mercado de Trabalho*, Rio de Janeiro: Ipea, nº 22, pp. 31-47, nov. 2003.
- RÉA, Marina Ferreira. “Benefícios à Mãe Trabalhadora: Conquistas e Recuos nas Políticas Públicas”. In: BRUSCHINI, Cristina & UNBEHAUM, Sandra (orgs.). *Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira*. São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Editora 34, 2002, pp. 389-402.
- REDE FEMINISTA DE SAÚDE. SANT’ANNA, Wânia (coord). “Assimetrias Raciais no Brasil: Alerta para a Elaboração de Políticas”. Belo Horizonte, Rede Feminista de Saúde, 2003.
- ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: Afinal do que se Trata?* Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Pobreza no Brasil: O Que Mudou nos Últimos 30 anos?* Seminário Especial, minifórum em homenagem aos 40 anos do



Ipea. *Estudos e Pesquisas*, nº 83. Rio de Janeiro, Inae, set. 2004. Disponível em: <http://www.forumnacional.com.org.br>. Acesso em 7 de janeiro de 2005.

SALVO, Antonio Ernesto Werna de. “O Mercado Informal de Trabalho no Setor Rural”; Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*; vol. 5, nº 14, out. 2000, pp.17-20. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/biblioteca>. Acesso em 16 de dezembro de 2004.

SCHWARTZMAN, Simon. *As Causas da Pobreza*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 2004.

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. “Inserção das Mulheres Negras no Mercado de Trabalho da Região Metropolitana de São Paulo”. *Boletim Mulher e Trabalho*, nº 4, jun. 2001.

SORJ, Bila. “Trabalho Remunerado e Trabalho Não-Remunerado”. In: OLIVEIRA, Suely de; RECAMÁN, Marisol & VENTURI, Gustavo. *A Mulher Brasileira nos Espaços Público e Privado*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2004a, pp. 107-119.

\_\_\_\_\_. *Trabalho e Responsabilidades Familiares: Um Estudo Sobre o Brasil: Relatório Final* (contratado pela OIT). Rio de Janeiro. UFRJ, jan. 2004b.

UN – United Nations. Division of Advancement of Women. Cedaw – Convention on the Elimination Of All Forms of Discrimination Against Women; Country Reports - Japan, France. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm>. Acesso em 14 janeiro de 2005.

UNIFEM – Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. *El Progreso de las Mujeres en el Mundo*. Informe Bienal. Nova York, Unifem, 2000.

YANNOULAS, Sílvia C. (coord.). *A Convidada de Pedra - Mulheres e Políticas Públicas de Trabalho e Renda: Entre a Descentralização e a Integração Supranacional. Um Olhar a Partir do Brasil 1988-2002*. Brasília, FLACSO/Abaré, 2003a.

\_\_\_\_\_. “Agendas Públicas e Institucionais”. In YANNOULAS, S. C. (coord.). *A Convidada de Pedra - Mulheres e Políticas Públicas de Trabalho e Renda: Entre a Descentralização e a Integração Supranacional. Um Olhar a Partir do Brasil 1988-2002*. Brasília, FLACSO, Abaré, 2003b, pp. 82-123.





*Gênero e acesso  
a políticas  
públicas  
no meio rural  
brasileiro*



Por Beatriz Maria Alásia de Heredia<sup>1</sup> e Rosângela Pezza Cintrão<sup>2</sup>

As desigualdades de gênero na zona rural brasileira se inscrevem num conjunto de outras desigualdades sociais. As péssimas condições de vida e de acesso a políticas públicas, especialmente nas regiões mais pobres do país, aprofundam ainda mais as desigualdades específicas de gênero.

Embora afete todos os moradores das áreas rurais, a carência de infra-estrutura atinge em especial as mulheres. Afinal, a casa é um dos espaços importantes do trabalho realizado por elas.

Entre 1992 e 2002, melhorou o acesso a recursos básicos de infra-estrutura, como água, energia elétrica, coleta de lixo e telefone. Houve também melhoria generalizada no acesso à educação, com queda na taxa de analfabetismo e aumento nos anos de estudo.

Nos últimos dez anos, os avanços nas organizações rurais e de mulheres também vêm se refletindo na implementação de diversas políticas que visam à população rural. Embora nem sempre dirigidas especialmente às mulheres, elas acabaram tendo efeitos positivos para atenuar as desigualdades sociais e de gênero, que infelizmente ainda persistem.





As políticas públicas e os direitos trabalhistas atingiram muito tardiamente a massa dos trabalhadores rurais. Enquanto a legislação trabalhista urbana data dos anos 1940, apenas no final dos anos 1960 é promulgado o Estatuto do Trabalhador Rural. E, embora a Constituição de 1934 determinasse que todo trabalhador brasileiro teria direito à cobertura da Previdência Social, apenas depois dos anos 1970, com o Fundo de Previdência e Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural) e o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), os trabalhadores rurais começam a ter algum acesso a ela, e só há uma universalização dessa política após a Constituição de 1988.<sup>3</sup> Essas desigualdades também se estendem a outras áreas, como educação e infra-estrutura (Brumer, 2000).

## **Desigualdade de gênero no Brasil urbano e Rural<sup>4</sup>**

Entre 1992 e 2002, houve melhoria generalizada no acesso à educação para o conjunto da população brasileira, homens e mulheres das áreas rural e urbana. A análise da evolução dos dados de educação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) no período aponta queda na taxa de analfabetismo e aumento nos anos de estudo, aproximando ainda mais os índices referentes a mulheres e homens.

### **Progressos na educação**

Esses dados confirmam análises anteriores que já mostravam que a partir dos anos 1970 as desigualdades de gênero na educação começam a ser revertidas, com as mulheres se equiparando aos homens, especialmente no que se refere à matrícula nos distintos níveis de ensino formal (Teixeira, 1994).

Nas zonas rurais, já nos anos 1980, a situação das mulheres passa a ser ligeiramente superior, com taxas de analfabetismo inferiores às dos homens, mantendo-se no período em análise (Tabela 1).

Apesar do conjunto de melhorias, as desigualdades existentes entre as áreas urbanas e rurais, bem como entre as regiões do país, persistem,

<sup>1</sup> Doutora em Antropologia, professora do Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Sociologia do IFCS/UFRJ; pesquisadora do CNPq.

<sup>2</sup> Agrônoma, mestre em Desenvolvimento e Agricultura pelo CPDA/UFRJ.

<sup>3</sup> Sobre a universalização da Previdência Social Rural, ver Delgado e Cardoso Jr. (2000).

<sup>4</sup> No levantamento dos dados referentes a esta parte contamos com a colaboração de Cloviomar Cararine.

**Tabela 1 - Pessoas não Alfabetizadas de 5 Anos ou Mais, por Situação de Domicílio, Sexo e Região (1992 e 2002)**

	BRASIL				REGIÃO SUL		REGIÃO NORDESTE	
	pessoas não alfabetizadas		% população não alfabetizada		% pessoas não alfabetizadas		% pessoas não alfabetizadas	
	1992	2002	1992	2002	1992	2002	1992	2002
<b>Urbano e Rural – Total</b>	<b>27.817.343</b>	<b>22.132.410</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>38</b>	<b>25</b>
Homens	13.777.067	11.211.580	22	15	12	9	41	28
Mulheres	14.040.276	10.920.830	21	14	14	9	35	23
<b>Urbano – Total</b>	<b>16.357.880</b>	<b>15.016.159</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>27</b>	<b>19</b>
Homens	7.673.500	7.251.367	16	11	10	8	29	21
Mulheres	8.684.380	7.764.792	16	11	12	9	26	18
<b>Rural – Total</b>	<b>11.459.463</b>	<b>7.116.251</b>	<b>41</b>	<b>29</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>56</b>	<b>39</b>
Homens	6.103.567	3.960.213	42	31	17	12	59	43
Mulheres	5.355.896	3.156.038	39	27	19	12	52	36

Fontes: IBGE - PNADs 1992 e 2002.

**Tabela 2 - Anos de Estudo - Pessoas de 10 Anos ou Mais, por Região e Situação de Domicílio (1992 e 2002)**

Anos de estudo	BRASIL				SUL				NORDESTE			
	% Urbano		% Rural		% Urbano		% Rural		% Urbano		% Rural	
	1992	2002	1992	2002	1992	2002	1992	2002	1992	2002	1992	2002
Sem instrução e <1 ano	14	9	36	25	9	6	16	10	23	16	51	34
1 a 4 anos	37	27	47	44	35	25	54	45	35	29	39	43
5 ou mais anos	49	63	16	30	55	67	30	44	41	54	10	22
<b>Total</b>	<b>100</b>											

Fontes: IBGE - PNADs 1992 e 2002.

**Tabela 3 - Porcentagem de Domicílios Particulares Permanentes com Acesso a Infra-Estrutura, Segundo a Situação de Domicílio e Regiões (1992 e 2002)**

Situação e Características	BRASIL				SUL				NORDESTE			
	% 1992		% 2002		% 1992		% 2002		% 1992		% 2002	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Abastecimento de água*	87	37	94	56	93	71	99	91	72	12	86	26
Iluminação elétrica	97	54	99	80	98	80	100	93	95	37	99	70
Esgotamento sanitário	94	52	97	69	96	81	99	93	84	28	92	49
Telefone	23	2	69	19	23	4	78	40	14	1	49	6
Lixo coletado diretamente	76	6	87	14	87	6	94	17	56	6	75	8

Fontes: IBGE - PNADs 1992 e 2002.

\* Com canalização interna de pelo menos um cômodo.



como se pode ver pelas grandes diferenças nas taxas de alfabetização e anos de estudo (Tabelas 1 e 2).<sup>5</sup>

A região Nordeste do país continua com um quarto da população total e mais de um terço da população rural (39%) analfabetas (Tabela 2). A diferença é ainda maior quando consideramos as pessoas com cinco anos ou mais de estudo no Brasil. Em 1992, os percentuais eram três vezes superiores no meio urbano do que no rural (respectivamente 49% e 16%) e permaneceram o dobro em 2002 (63% e 30%, respectivamente – Tabela 2).

No que diz respeito à educação, as desigualdades entre rural e urbano e entre as regiões sobrepõem-se às diferenças de gênero. No entanto, diferentemente do que acontece com as mulheres urbanas, a expansão da escolaridade no campo não necessariamente se reflete em melhores condições de trabalho para as mulheres, como analisa o capítulo “Trabalho, renda e políticas sociais: avanços e desafios”, deste mesmo relatório.

### **Infra-estrutura carente**

Além da educação, outro aspecto importante a ser considerado no que se refere à qualidade de vida das mulheres no meio rural é o acesso a recursos básicos de infra-estrutura, como água, energia elétrica, esgoto, coleta de lixo e telefone. Nesses casos também se notam melhorias generalizadas entre 1992 e 2002, mantendo-se, no entanto, grandes desigualdades entre urbano e rural e entre as regiões do país. Ainda hoje observa-se uma porcentagem significativa de domicílios rurais sem acesso a esses itens, especialmente nas regiões mais pobres (Tabela 3). Embora afete todos os moradores das áreas rurais, a carência de infra-estrutura atinge especialmente as mulheres.

A falta de abastecimento de água e de sua canalização interna no domicílio é talvez o elemento da infra-estrutura que mais conseqüências traz para o trabalho das mulheres na zona rural. Em geral, cabe a elas a busca de água para o abastecimento da casa. Além disso, a falta de canalização interna dificulta todas as atividades domésticas.

Entre 1992 e 2002, a porcentagem de domicílios rurais com acesso a água evoluiu de 37% para 56% no Brasil. Quase três quartos dos domicílios do Nordeste, no entanto, permanecem sem abastecimento (Tabela 3). A presença de

<sup>5</sup> Também as diferenças entre as faixas etárias são grandes, com índices maiores na população mais velha. A faixa acima de 50 anos traz marcas das desigualdades anteriormente existentes entre os sexos, com as mulheres apresentando índices de analfabetismo ligeiramente superiores aos dos homens (até 5%).

esgoto se amplia de metade dos domicílios rurais em 1992 para cerca de dois terços em 2002. No Nordeste, apesar de a cobertura ter quase dobrado, metade dos domicílios rurais continua sem acesso a esgoto. Ausência que, provavelmente, tem conseqüências na qualidade da água e na saúde da família em geral, constituindo-se mais um fator de agravamento das condições de trabalho das mulheres rurais. Afinal, o tratamento dos doentes recai, em geral, sobre elas.

O acesso à iluminação elétrica passou no período analisado de 54% para 80% no total dos domicílios rurais do país. No Nordeste, o percentual praticamente dobrou, passando de 37% para 70%, mas mesmo assim quase um terço dos domicílios continua sem luz (Tabela 3).

A precariedade de infra-estrutura da zona rural, especialmente de energia elétrica e água encanada, traz adicionalmente a privação de uma série de facilidades já acessíveis aos meios urbanos. Em 2002, 41% dos domicílios rurais do país não tinham geladeira e 91% não possuíam máquina de lavar roupa. Percentuais que nos domicílios urbanos são muito menores, 9% e 62%, respectivamente. Em geral, as condições do trabalho doméstico das mulheres rurais são marcadamente piores que as das mulheres urbanas.

### **Trabalho invisível**

A esse conjunto de desigualdades, principalmente regionais e entre rural e urbano, somam-se as desigualdades específicas de gênero. Diversas autoras estudaram e assinalaram a sua existência, apontando as diversas formas que elas assumem, especialmente o chamado trabalho invisível, identificado, em geral, com as tarefas do lar.

Na agricultura familiar, além de cuidar da casa, as mulheres participam do trabalho no campo e se responsabilizam pelo “quintal”, onde podem realizar atividades agrícolas (hortas, pequeno roçado para consumo, transformação de alimentos) e tratar dos animais, especialmente aqueles de pequeno porte destinados ao consumo direto da família. Essas atividades não são consideradas como trabalho porque não são contabilizadas em termos monetários. Para a mulher rural em regime de economia familiar, o trabalho agrícola é uma extensão das suas tarefas domésticas (Heredia, 1979).

Muitas vezes as mulheres e os filhos pertencentes à unidade de trabalho familiar também vão com o marido realizar trabalhos como assalariados. O pagamento, baseado na tarefa e produção, é, no entanto, único, indivisível e feito ao chefe de família.



Apesar de a categoria “trabalhadora rural” incluir tanto as agricultoras familiares como as assalariadas, há significativas diferenças entre elas. Segundo o Censo Agropecuário (1995-1996), dos quase 6 milhões de mulheres ocupadas na agricultura, 87% estão enquadradas na categoria “responsáveis e membros da família (sem remuneração)” (Tabela 4).<sup>6</sup> O fato de não haver remuneração reflete as características do trabalho familiar e não necessariamente as precárias condições de trabalho, embora certamente tenha conseqüências sobre a vida das mulheres e também de seus filhos e filhas.

De acordo com os dados da PNAD, que permitem uma análise mais detalhada,<sup>7</sup> as atividades agrícolas desenvolvidas pelas mulheres concentram-se nos itens “produção para o consumo” e “trabalho não-remunerado”. Em 2002, essas atividades absorviam respectivamente 42% e 39% das mulheres ocupadas na agricultura (Tabela 5).

Setenta e dois por cento das pessoas ocupadas em atividades de produção voltadas para o consumo são mulheres. Nesse trabalho, elas declaram uma jornada inferior a 15 horas semanais. Segundo Melo e Sabbato (2000), essa é uma indicação adicional de que o trabalho da mulher nas atividades de consumo (em geral relacionadas ao “quintal”) é visto como uma extensão do trabalho doméstico, reforçando a invisibilidade que cerca a percepção sobre o papel feminino na agricultura familiar.

**Tabela 4 - Pessoal Ocupado na Agricultura em 31/12/1995,  
Segundo a Atividade Econômica Principal**

	Nº total de pessoas	Responsáveis e membros da família (sem remuneração) (%)	Empregados permanentes (%)	Empregados temporários (%)	Empregados parceiros (%)	Outra condição (%)
Mulheres	5.952.336	87,2	5,5	3,4	1,3	2,7
Homens	11.978.392	70,3	12,6	13,6	1,8	1,7
<b>Total Geral</b>	<b>17.930.728</b>	<b>75,9</b>	<b>10,3</b>	<b>10,2</b>	<b>1,6</b>	<b>2,0</b>

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96.

<sup>6</sup> O único dado do Censo Agropecuário que permite a separação entre homens e mulheres é aquele referente ao pessoal ocupado nos estabelecimentos agrícolas. Todos os demais dados referem-se ao estabelecimento agrícola. O fato de o Censo Agropecuário não separar os “responsáveis” dos demais “membros da família” não permite quantificar quantas mulheres são responsáveis por estabelecimentos agrícolas e conseqüentemente não permite analisar separadamente o perfil dos estabelecimentos que têm mulheres como responsáveis ou chefes de família. Essa seria uma mudança simples no Censo que permitiria toda uma abordagem de gênero.

<sup>7</sup> Segundo Bruschini, as mudanças no conceito de trabalho utilizado pela PNAD que permitiram a visibilização do trabalho feminino foram realizadas somente em 1990.

Uma parcela das mulheres rurais pode não ter se declarado como ocupada na agricultura provavelmente por não considerar suas atividades como “trabalho”. Situação que tem reflexo nos números. Apesar de as mulheres representarem 48% da população rural, são apenas 33% do total da população ocupada na agricultura.

Os homens, por sua vez, concentram-se nas categorias “empregados” e “conta própria”, que, somadas, representavam 71% dos homens ocupados na atividade agrícola em 2002 (Tabela 5). Embora também seja significativa a porcentagem de homens em atividades não-remuneradas (18%, provavelmente referindo-se a membros da família, especialmente filhos), a porcentagem de mulheres (39%) é significativamente superior. Em ambos os sexos, chamam a atenção os baixos salários nas atividades agrícolas: apenas 11% dos homens e 1% das mulheres recebem mais de dois salários mínimos.

Diferentemente dos dados de educação e infra-estrutura, a comparação entre os dados de 1992 e 2002 da PNAD revela que não houve alterações na situação do trabalho agrícola tanto de homens quanto de mulheres.

## A evolução das organizações de mulheres rurais<sup>8</sup>

Os movimentos sociais rurais, por sua vez, influenciaram na redução das desigualdades entre a zona rural e a urbana. Também tiveram efeitos positivos sobre a vida do conjunto dos trabalhadores do campo e favoreceram o acesso das mulheres a direitos e a políticas públicas.

**Tabela 5 - Pessoas de 10 Anos ou Mais, Ocupadas na Atividade Agrícola na Semana de Referência, Segundo o Sexo e os Grupamentos de Atividade do Trabalho Principal, Brasil (1992 e 2002)**

Ocupação no trabalho principal	Atividade Agrícola – 1992			Atividade Agrícola – 2002		
	Total (%)	Homens (%)	Mulheres (%)	Total (%)	Homens (%)	Mulheres (%)
Empregados	27,4	36,4	9,8	27,4	36,5	9,0
Conta própria	24,5	31,7	10,4	26,1	34,2	9,6
Não remunerados	27,7	21,8	39,2	24,6	17,7	38,6
Produção para o consumo	17,4	5,7	40,1	19,2	7,9	42,0
Empregadores	3,1	4,4	0,5	2,7	3,6	0,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fontes: PNADs 1992 e 2002.

<sup>8</sup> Para a recuperação da história do movimento das mulheres trabalhadoras rurais, bem como das políticas públicas existentes, foram importantes as contribuições de Francisca Rocicleide Ferreira da Silva e de Emma Siliprandi.



Embora as mulheres sempre tenham participado das lutas e movimentos sociais no campo, a história de movimentos específicos de trabalhadoras rurais no Brasil é relativamente recente e é possível notar uma grande evolução do período imediatamente anterior à Constituinte até os dias atuais.

## Como tudo começou

As primeiras organizações específicas de mulheres rurais datam do início dos anos 1980, estimuladas principalmente pela Igreja Católica, pelo movimento sindical e pelos partidos políticos. Esses movimentos se expressam e ganham visibilidade por meio de encontros, congressos, passeatas, marchas.<sup>9</sup> Os processos regionais se consolidam com a fundação do Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Rio Grande do Sul (MMTR-RS), em 1989, e do Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE), em 1986, movimentos que se mantêm até hoje independentes, embora próximos, do movimento sindical.

As principais questões que estão na origem dos movimentos de mulheres trabalhadoras rurais são o reconhecimento da profissão de agricultora (e não como doméstica); a luta por direitos sociais, especialmente o direito à aposentadoria e ao salário-maternidade, o direito à sindicalização e questões relacionadas à saúde da mulher.<sup>10</sup>

Também aparece o tema do acesso à terra, com as mulheres encampando a bandeira da reforma agrária e a ela incorporando reivindicações específicas de gênero, como titulação da terra em nome do casal (conjunta com marido e/ou companheiro) ou em nome da mulher chefe de família e o direito das mulheres solteiras ou chefes de família serem beneficiárias da reforma agrária.

<sup>9</sup> Por exemplo, no Rio Grande do Sul, o 1º Congresso da Mulher Camponesa (1982), o 1º Encontro de Líderes Trabalhadoras (1983), a celebração do 8 de março em 1984, em Erechim, reunindo mais de mil agricultoras, o 1º Encontro Estadual de Trabalhadoras Rurais (em 1985, com cerca de 10 mil mulheres), a Caminhada das Mulheres da Roça (em 1986, no contexto das mobilizações para a Constituinte). Exemplos no Nordeste são o 1º Encontro de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Sertão Central de Pernambuco em 1984 e o 1º Encontro de Mulheres Trabalhadoras da Paraíba em 1986.

<sup>10</sup> Duas bandeiras importantes no movimento do Rio Grande do Sul foram a Previdência e o Bloco da Produtora Rural. Como a carteira do sindicato era em nome do marido, o Bloco da Produtora, além de dar visibilidade ao trabalho da mulher agricultora, serviria também como um dos documentos principais para a comprovação da profissão no momento da aposentadoria. Já em Santa Catarina, a organização abrangia também trabalhos voltados para agroecologia, hortas e plantas medicinais. O Nordeste incluía também temas no campo da cidadania.

Entre 1986 e 1988, os movimentos de mulheres trabalhadoras rurais, ainda incipientes e de abrangência geográfica relativamente limitada, se engajam nas mobilizações para a participação popular na Assembléia Constituinte. Com o estímulo e o apoio de organizações sindicais de âmbito nacional, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), o Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da CUT e o Departamento de Mulheres da CUT,<sup>11</sup> dos Conselhos Nacional e Estaduais dos Direitos da Mulher<sup>12</sup> e da cooperação internacional (por meio de organizações não-governamentais feministas), eles se ampliaram.

A Constituinte pode ser considerada um marco nessa história. Pela primeira vez foi colocada em nível nacional uma negociação de políticas públicas que levava em conta a questão das mulheres trabalhadoras rurais. A partir daí, os movimentos de mulheres rurais ganham visibilidade<sup>13</sup> e têm um impulso para a sua nacionalização.

Sob influência das mobilizações da Constituinte, acontece, em 1988, o 1º Encontro Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais da Contag. O encontro desencadeia a organização nacional das mulheres dentro do movimento sindical de trabalhadores rurais, permitindo grande ampliação geográfica, graças à presença capilar de sindicatos de trabalhadores rurais em todos os estados e num enorme número de municípios.<sup>14</sup> A partir daí, há aumento progressivo na participação das mulheres no movimento sindical. Progresso que pode ser constatado tanto na ampliação do número de mulheres nos congressos como no aumento das resoluções e propostas referentes às mulheres rurais.

No 5º Congresso, realizado em 1991, o primeiro após a Constituinte, já se nota uma evolução na participação das mulheres entre os delegados. O

<sup>11</sup> Vale ressaltar que a atuação das oposições sindicais e dos sindicatos filiados à Central Única dos Trabalhadores (CUT) teve influência importante sobre a Contag. Barsted (2002) observa que a CUT foi pioneira na criação de uma Comissão Nacional sobre a Questão da Mulher Trabalhadora e na criação e aplicação de uma política de cotas para mulheres.

<sup>12</sup> O Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres havia sido criado em 1985, vinculado ao Ministério da Justiça, e a partir de sua criação foram formados Conselhos Estaduais dos Direitos da Mulher. Esses conselhos receberam fundos do Unifem, da Unesco, do Unicef e foram importante apoio nas mobilizações e agente de lobby na Constituinte (Schaaf, 2001).

<sup>13</sup> Essa visibilidade foi dada também diante dos movimentos feministas urbanos. Os movimentos de mulheres rurais surgem e se consolidam de forma bastante independente dos movimentos feministas urbanos, que tinham um perfil diferenciado, abrangendo mais setores intelectuais e a classe média urbana.

<sup>14</sup> A Contag contava em 2004 com 25 federações estaduais e cerca de 3.600 sindicatos filiados.



percentual, antes inferior a 4%,<sup>15</sup> salta para cerca de 10%, com a participação de 200 delegadas mulheres.<sup>16</sup> E pela primeira vez uma mulher foi eleita membro efetivo da diretoria da Contag.<sup>17</sup>

Em 1998 foi realizada a 1ª Plenária Nacional de Mulheres do Movimento Sindical. Com ela, foram reformuladas e aprofundadas as propostas relativas às mulheres para ser levadas ao 7º Congresso da Contag, que passou a se chamar Congresso Nacional de Trabalhadores e *Trabalhadoras* Rurais (grifo nosso). Um avanço que se refletiu também na aprovação de políticas afirmativas, como a cota mínima de participação de 30% de mulheres em todas as instâncias do movimento sindical e o fortalecimento das comissões de mulheres nos sindicatos.

No congresso seguinte, realizado em 2001, a participação de mulheres no total de delegados foi expressiva, em torno de 39%. Além disso, se constata a presença média de 28% de mulheres nas direções das federações estaduais dos sindicatos de trabalhadores rurais ligadas à Contag.<sup>18</sup>

É possível notar nos anais dos congressos da Contag um amadurecimento e um detalhamento de propostas relativas às trabalhadoras rurais, que apontam um enraizamento das discussões nas bases sindicais. Progressivamente, itens relativos às mulheres começam a estar presentes em quase todas as comissões temáticas e não apenas na específica de “gênero e geração”.

No Congresso de 2002, pela primeira vez as mulheres aparecem nas pautas relativas à produção agrícola e à agricultura familiar,<sup>19</sup> o que pode ser con-

<sup>15</sup> Nos Anais do 4º Congresso da Contag havia cerca de 36 mulheres presentes, sendo 22 delegadas de base, cinco observadoras, seis presidentes de STR (sendo uma no MA, uma no MT, uma em PE, duas em SE, uma em SP), uma tesoureira, uma secretária, uma diretora. Os estados com maior participação de mulheres eram Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

<sup>16</sup> Suárez e Libardoni (1992), citadas por Teixeira (1994), também chamam a atenção para isso.

<sup>17</sup> Este congresso propõe a estruturação de comissões de mulheres trabalhadoras rurais em todos os níveis (nacional, estadual, regional e municipal), o que foi importante para a ampliação da participação das mulheres.

<sup>18</sup> Pelos participantes no congresso pode-se ver que 16 Federações Estaduais de Trabalhadores na Agricultura tinham uma participação de mulheres nas suas diretorias igual ou superior a 30%, sendo que em três delas é igual ou superior a 40%. Em outras nove essa participação é igual ou superior a 20%, em duas acima de 10%. E apenas uma federação não tinha nenhuma mulher na sua diretoria.

<sup>19</sup> Antes disso elas apareciam apenas nas pautas relativas às políticas sociais, organização sindical e assalariamento. Esse congresso aponta o papel da mulher na construção do que é chamado de Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável (PADRS).

siderado uma espécie de reconhecimento, por parte do movimento sindical, da profissão de trabalhadora rural.<sup>20</sup>

No início dos anos 1990, o movimento sindical começou a organizar os Gritos da Terra, mobilizações nacionais que culminam num grande ato público em Brasília e nas capitais dos estados, onde se negocia com os governos (federal e estaduais) uma pauta de reivindicações. Essas mobilizações foram inicialmente realizadas pelo Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da CUT e, apesar de haver uma representante da Comissão de Mulheres da organização, não existia uma pauta voltada para elas.<sup>21</sup> Progressivamente, no entanto, questões relativas a gênero passam a ser incorporadas na negociação dos Gritos.<sup>22</sup>

### **Marcha das Margaridas: um marco do movimento das mulheres rurais**

No ano 2000, no contexto da organização da Marcha Mundial das Mulheres – 2000 Razões para Marchar, é realizada a primeira Marcha das Margaridas,<sup>23</sup> uma grande mobilização nacional que segue moldes parecidos com a dos Gritos da Terra, organizada pelas mulheres filiadas à Contag. A Marcha das Margaridas reuniu em Brasília de 10 mil a 20 mil mulheres sob o lema Contra a Fome, a Pobreza e a Violência Sexista.<sup>24</sup> Em 2003, em sua segunda edição, estima-se que entre 40 mil e 50 mil mulheres de todas as partes do

<sup>20</sup> É importante ressaltar que a conquista de espaços, por parte das mulheres, no interior do movimento sindical de trabalhadores rurais não se dá sem um conjunto de conflitos, que se refletem no fato de os movimentos de mulheres rurais ora se aproximar ora se afastar do movimento sindical. O mesmo tipo de relação conflituosa se dá também no caso dos movimentos de mulheres mais próximos ao MST, que também enfrentam uma disputa constante para a inserção e o reconhecimento efetivo da questão de gênero.

<sup>21</sup> Uma das principais bandeiras dos Gritos da Terra foi a criação de um crédito rural específico para a agricultura familiar, que vai se transformar no Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf). Neste processo se consolida também a construção da própria defesa da agricultura familiar como bandeira de luta. Posteriormente, com a aproximação entre Contag e CUT, em 1995, passam a ser coordenadas pela Contag.

<sup>22</sup> Muitas vezes as reivindicações de gênero vêm associadas às reivindicações de geração, voltadas para os jovens, como créditos específicos para mulheres e jovens, inclusão da perspectiva de gênero e geracional nos programas de assistência técnica, formação profissional, comercialização etc.

<sup>23</sup> O nome da marcha é uma homenagem a Margarida Maria Alves, liderança sindical assassinada em Alagoa Grande, Pernambuco, em 1983, uma das precursoras na luta dos direitos das trabalhadoras rurais.

<sup>24</sup> Na Marcha das Margaridas participam também as Quebradeiras de Coco, o MMTR-NE e outros movimentos autônomos.



país estiveram presentes, numa das maiores manifestações de mulheres em nível nacional. Durante as marchas, uma pauta de reivindicações é entregue ao presidente da República e negociada com o governo.

As Marchas das Margaridas foram um marco porque permitiram colocar em negociação com o governo federal antigas e novas reivindicações dos movimentos de mulheres rurais.<sup>25</sup> Provavelmente as mobilizações também levaram as discussões sobre os problemas de gênero para um número mais amplo de mulheres. A Contag estima que quase 1 milhão de mulheres trabalhadoras rurais participaram em algum momento das atividades envolvidas na marcha, que incluía reuniões e seminários.

As principais questões colocadas em pauta referem-se àquelas historicamente levantadas pelos movimentos de mulheres e, principalmente, às relacionadas ao reconhecimento da mulher rural como trabalhadora na agricultura. Incluem vários itens relativos à reforma agrária e ao acesso à terra e questões específicas das mulheres, como as reivindicações de titulação conjunta das terras, de prioridade de assentamento das mulheres chefe de família e de garantia e ampliação dos direitos trabalhistas, previdenciários e sociais.

Outro conjunto de reivindicações diz respeito ao acesso das mulheres rurais a políticas que fortaleçam seu papel na condição de agricultora, como crédito, programas de geração de renda e formação profissional, assistência técnica, programas de apoio à comercialização da produção da agricultura familiar e também de participação nas políticas de preservação ambiental. Uma reivindicação importante, já transformada em política pública, e que de certa forma é pré-requisito para as demais, é de acesso à documentação básica. Incluem também temas comuns às pautas das mulheres em geral, como programas voltados para a saúde da mulher no campo e para o combate à violência sexista e a todas as formas de violência e discriminação no campo e questões relacionadas ao ensino, que se somam às reivindicações mais amplas de uma educação específica voltada para a zona rural.

<sup>25</sup> Por exemplo, durante a primeira Marcha, as reivindicações foram entregues diretamente ao então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Na Marcha de 2003, pela manhã uma comissão de 30 mulheres entregou a pauta de reivindicações ao presidente interino, José Alencar. Pela tarde, foram feitas manifestações ao longo da Esplanada dos Ministérios, e participaram do ato alguns ministros e ministras do governo Lula, bem como autoridades do governo, senadores, senadoras, deputados e deputadas. Na marcha de 2003 um tema de grande relevância foi o direito à saúde pública com assistência integral à mulher.

Além das iniciativas do movimento sindical, e com diferentes graus de interseção em relação a ele, ao longo dos anos 1990 multiplicaram-se movimentos sociais que envolvem as mulheres rurais.

### **As mulheres e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra**

Por sua expressão nacional, vale a pena citar o tratamento dado pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) à questão de gênero. O Congresso de fundação do MST, em 1985,<sup>26</sup> contou com presença expressiva de 30% de mulheres, provavelmente reflexo do contexto de surgimento e efervescência dos movimentos de mulheres de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Desde então, o movimento busca estimular a presença das mulheres nas ocupações de terras e nos acampamentos, incluindo a questão de gênero em suas ações e discussões. O MST tem um Setor de Gênero e considera que “a luta pela igualdade de gênero não deve se dar em detrimento da luta de classes”.<sup>27</sup> Suas principais preocupações são assegurar que a terra e os créditos saiam em nome do casal, que as decisões sobre a produção sejam tomadas pela família<sup>28</sup> e que haja participação igualitária de homens e mulheres nas atividades de formação e capacitação e nos núcleos de base. Para que os filhos não impeçam a participação das mulheres, há as chamadas “cirandas infantis”, espécie de creche, em todas as atividades.

Entre os demais movimentos, além do Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Rio Grande do Sul (MMTR-RS) e do Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE), que permanecem até hoje, há ainda uma multiplicidade de organizações de mulheres rurais. Elas foram surgindo ao longo dos anos 1990, a partir de identidades e questões específicas, em geral vinculadas a outros movimentos sociais, como o Conselho Nacional das Mulheres Indígenas, o Movimento de Mulheres Pescadoras, a Secretaria da Mulher Trabalhadora Rural Extrativista (do Conselho Nacional dos Seringueiros), a organização das Mulheres Quilombolas. Um dos movi-

<sup>26</sup> 1º Congresso Nacional dos Trabalhadores Sem Terra, realizado em Curitiba-PR.

<sup>27</sup> Informação levantada no site do MST em dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.mst.org.br/setores/genero.html>.

<sup>28</sup> O MST não participa da Marcha das Margaridas e tem canais de negociação direta com os ministérios. Participa do comitê gestor do Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural e tem importância em ações relativas à educação do campo.



mentos mais antigos que ganhou visibilidade nacional é o das Quebradeiras de Coco Babaçu, que atualmente conta com uma organização interestadual e desenvolve inúmeras atividades: da luta pela terra e pela garantia de acesso aos recursos naturais à agroindustrialização e à comercialização de produtos a partir do babaçu (*leia mais sobre o Movimento das Quebradeiras de Coco de Babaçu no final deste capítulo*).

Essas organizações se aproximam do movimento sindical em algumas lutas e manifestações (tanto em nível local quanto nacional), mas também buscam se articular nacionalmente. Uma iniciativa importante nesse sentido se deu com a criação, em 1995, da Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (ANMTR), que reuniu mulheres de movimentos autônomos, como Comissão Pastoral da Terra, MST, Pastoral da Juventude Rural, Movimento dos Atingidos por Barragens e mesmo alguns sindicatos de trabalhadores rurais. A ANMTR organizou mobilizações, marchas, lutas e eventos, estando também presente em conselhos e fóruns. Os esforços de unificação desses movimentos culminaram em 2003 na criação do Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), atualmente com expressão nacional.<sup>29</sup> Sua principal bandeira é o “reconhecimento e a valorização das trabalhadoras rurais”, que têm muitas confluências com as questões levantadas pelo movimento sindical. O MMC também enfatiza a valorização do papel das mulheres camponesas na construção de um novo modelo de agricultura, defendendo temas como agroecologia, biodiversidade, uso de plantas medicinais, recuperação das sementes como patrimônio da humanidade, diversificação da produção e soberania alimentar.<sup>30</sup>

## Avanços nas políticas públicas

A organização e as mobilizações das mulheres trabalhadoras rurais trouxeram ao Estado um conjunto de reivindicações que precisavam de respostas. Assim, se durante muito tempo os programas governamentais se voltaram indistintamente para um suposto “cidadão indiferenciado”, a partir de

<sup>29</sup> O Movimento das Mulheres Camponesas acabou aglutinando também grupos de mulheres ligados anteriormente ao MST e que discordavam do tratamento dado por este movimento à questão de gênero.

<sup>30</sup> Nesse mesmo sentido vale a pena destacar as ONGs com atuação na zona rural, muitas delas voltadas para a agroecologia, que, a partir principalmente de uma pressão dos organismos de cooperação internacional, começaram, nos anos 1990, a atuar no estímulo e no apoio à organização das mulheres rurais. Na década em curso, tende a crescer a discussão sobre as relações entre gênero e agroecologia.

1985 começam a surgir programas e projetos que buscam incorporar componentes de gênero em suas ações.<sup>31</sup> É interessante observar que não por acaso há coincidências entre o início das mobilizações e reivindicações das mulheres rurais e a criação desses programas.

Em 1985, com incentivo do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, se deu a criação do Programa de Apoio à Mulher Rural, do Ministério da Agricultura, com o objetivo de “estudar e desenvolver planos de ação que proporcionem à mulher trabalhadora rural melhores condições de trabalho, possibilitando sua maior participação no processo de reforma agrária” (Teixeira, 1994, e Barsted, 2002).

Em 1988 passa a ser desenvolvido, dentro do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural, o Projeto de Apoio à Organização da Mulher Rural, que procurava sensibilizar e treinar os extensionistas na adoção de considerações de gênero em nível local. Com o desmonte, no governo Collor, dos órgãos a que estavam vinculadas, essas ações não tiveram continuidade (Teixeira, 1994).

Nos últimos dez anos, os avanços nas organizações rurais e de mulheres vêm se refletindo na implementação de diversas políticas que visam à população rural. Embora nem sempre dirigidas especialmente às mulheres, uma vez aplicadas elas acabaram tendo efeitos positivos para atenuar a situação de desigualdade social e de gênero.

### **O acesso à Previdência Social: uma conquista**

No período de 1992 a 2002, a política de Previdência rural é sem dúvida umas das mais importantes em termos de efetividade e universalização de direitos para os trabalhadores rurais em geral e especificamente para as mulheres trabalhadoras rurais.

Somente a partir da Constituição de 1988 as mulheres trabalhadoras rurais passaram a ter por lei os mesmos direitos que os homens. Antes de 1988, o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pró-Rural) era con-

<sup>31</sup> Teixeira (1994) observa que antes de 1985 as exceções foram programas e projetos voltados exclusivamente para as mulheres, conduzidos separadamente de outros projetos de desenvolvimento, como por exemplo projetos voltados para saúde, mais especificamente ao atendimento materno-infantil. Essa autora ressalta que, além dos mecanismos econômicos (e às vezes legais), existem também mecanismos culturais, que têm o poder real de excluir certos atores sociais. Assim, para a consolidação da igualdade de gênero é importante uma intervenção decidida das instituições que definem as políticas.



cedido somente ao chefe ou arrimo da família e, em geral, as mulheres ficavam excluídas. A Constituição de 1988 ampliou o piso para um salário mínimo,<sup>32</sup> reduziu o limite de idade para 60 anos, no caso do homem, e 55, no caso da mulher, e estendeu o direito ao recebimento dos benefícios a todas as mulheres trabalhadoras, independentemente de serem ou não chefes ou arrimos de família.

Esse direito, no entanto, só começou a ser acessado em 1991, como consequência de mobilizações dos movimentos das trabalhadoras rurais que levaram ao estabelecimento de leis complementares.<sup>33</sup> Em 1992, percebe-se a entrada das trabalhadoras rurais na Previdência, sendo 66% dos beneficiários mulheres, o que expressa uma demanda contida (Delgado, 2000). É interessante observar que em 2002 as mulheres representam 60% do total de beneficiários, porcentagem essa que se mantém estável desde o ano de 1996, com um número anual de benefícios concedidos em torno de 250 mil. Entre 1995 e 1998, o número de benefícios concedidos às mulheres foi 30% superior ao dos homens.<sup>34</sup> É interessante assinalar que em 2002 as mulheres recebiam 73% das pensões por morte, porcentagem mais ou menos estável desde 1996.

O recebimento da aposentadoria rural trouxe mudanças bastante significativas para a vida das trabalhadoras rurais idosas, que ao longo da vida acumularam uma série de desvantagens, como a dupla jornada de trabalho, dis-

<sup>32</sup> O antigo sistema previa a aposentadoria por velhice aos 65 anos para ambos os sexos e seus valores correspondiam a 50% do salário mínimo e as pensões por morte eram limitadas a 30% do salário mínimo.

<sup>33</sup> Nesse ano se deu a publicação da Lei de Custeio e Benefício da Previdência Social (Andrade Silva, 2000).

<sup>34</sup> Vale observar que nos anos de 1995 e 1996 a concessão dos benefícios da Previdência teve queda grande, por causa de alterações nos procedimentos até então praticados pelo INSS, visando conter fraudes, e que resultaram num expressivo aumento dos indeferimentos nas solicitações de aposentadorias. Até essa data valia como documento a declaração do sindicato, e a partir de então passaram a ser exigidos documentos comprobatórios em nome da própria pessoa requerente. Esse procedimento prejudicou especialmente as mulheres rurais, pois todos os documentos considerados básicos (cadastro de propriedade do imóvel, contrato de arrendamento, bloco de notas) raramente são emitidos em nome das mulheres cônjuges. Em meados de 1996, após uma série de pressões sindicais e negociações com o INSS/Ministério, a trabalhadora rural voltou a poder requerer aposentadoria com documentos em nome do companheiro, desde que comprovasse vínculo familiar (registro de casamento, por exemplo) e participasse de entrevista com funcionário do INSS (Andrade Silva, 2000). Nessas entrevistas, muitas vezes o pedido é indeferido nos casos em que a mulher não se auto-identifica como trabalhadora rural e se declara como sendo “do lar”.

criminação salarial e/ou trabalho sem remuneração, além de entrarem mais cedo e permanecerem mais tempo ocupadas nas atividades rurais.<sup>35</sup> A aposentadoria rural mexe com as relações entre as gerações. Leva à revalorização das pessoas idosas, que, anteriormente, viviam na condição de dependentes dos companheiros, filhos ou de outros parentes em idade ativa, contribuindo para o empobrecimento do domicílio rural a que pertenciam. Além disso, o direito à aposentadoria para as mulheres rurais, muito mais que para os homens, ganha dimensão ainda maior. Grande parte das aposentadas rurais nunca recebeu nenhuma remuneração pelos trabalhos realizados. A aposentadoria simboliza um reconhecimento como cidadãs e trabalhadoras (Andrade Silva 2000).

A análise de casos em pesquisa realizada no interior do Rio Grande do Sul mostra outros efeitos do acesso à Previdência por parte das mulheres trabalhadoras rurais. Diferentemente dos homens, as mulheres raramente destinam a gastos pessoais o dinheiro que recebem como pensão. O benefício garante, em geral, a sua sobrevivência e a de sua família, enquanto apenas parte – embora provavelmente a maior parte – dos benefícios recebidos pelos homens atua nesta direção (Brumer, 2000, e Andrade Silva, 2000).

Um fator adicional que reforça os efeitos benéficos da Previdência é a tendência de as mulheres idosas viverem sozinhas. Esse fato confirma o que já fora assinalado por Andrade e Silva (2000), que metade das seguradas da Previdência encontrava-se na categoria de viúva. Esse percentual reflete não apenas o ciclo mais longo de vida das mulheres mas também o fato de os homens serem mais propensos a novos casamentos. A feminização da velhice fortalece a importância da extensão da seguridade social às trabalhadoras rurais. Entre as beneficiárias da Previdência pesquisadas no Nordeste, por exemplo, 59% eram chefes de família (dentre essas aproximadamente 71% viúvas, 20% descasadas e solteiras e 9% casadas ou com companheiros).

Apesar dos avanços que representa a extensão dos benefícios previdenciários às trabalhadoras rurais, a situação da mulher idosa continua precária quando comparada à do homem. Mais da metade das mulheres previdenciárias vive sem companheiro, sendo elas próprias chefes das famílias. Na maioria dos casos, sustentam seus dependentes apenas com o benefi-

<sup>35</sup> Segundo Andrade Silva (2000), as estatísticas demográficas e de emprego agrícola comprovam esse dado, o que foi um dos argumentos principais para assegurar às mulheres rurais a aposentadoria cinco anos antes que as trabalhadoras urbanas.



cio da Previdência. Como vivem proporcionalmente mais que os homens e permanecem parte da velhice sozinhas, elas têm ainda maior dependência do recebimento do seguro previdenciário. Segundo Andrade e Silva (2000), apesar da igualdade do valor do benefício, os domicílios que têm as próprias beneficiárias como chefes de família são mais pobres do que aqueles chefiados por homens (em geral pelo fato de serem monoparentais) e as condições das aposentadas e pensionistas no Nordeste são mais precárias que as da região Sul do país.

Grande parte das trabalhadoras rurais ainda continua excluída da Previdência Social rural, como é o caso das assalariadas e daquelas que exercem atividades rurais de forma informal, isto é, sem registro em carteira de trabalho como assalariadas ou sem registro de venda da produção em seu próprio nome e no de seus dependentes (Delgado, 2000).

O fato de o trabalho feminino não ser objeto de reconhecimento social tem trazido em diferentes circunstâncias problemas para o acesso das mulheres às políticas públicas. O não-reconhecimento da mulher na condição de trabalhadora rural (com sua classificação em termos de profissão como “do lar”) tem sido um dos grandes empecilhos para o acesso à aposentadoria rural. Pesquisa realizada entre as beneficiárias da Previdência Social constatou um problema de auto-identificação das atividades femininas por parte das mulheres, que se declaram “sem ocupação” ou “do lar”, quando se sabe que uma parte importante delas responde pelas atividades econômicas realizadas nos estabelecimentos em que moram e trabalham.

A solicitação que precede a concessão exige que a mulher se autodeclare como trabalhadora rural. Isso vem demandando por parte dos sindicatos e movimentos de mulheres uma preparação das trabalhadoras para que elas se reconheçam como tal nas entrevistas feitas pelo INSS. Também em outras situações, como no Programa de Emergência de Seca na Região Nordeste, foi constatada essa falta de equidade, sendo as mulheres preteridas no acesso às frentes de trabalho. Apenas as viúvas e chefes de família são recrutadas pelos programas (Melo, 2001).

Como vimos, entre as que se declararam com ocupação, dois terços não recebem remuneração pelas atividades exercidas. Entre as beneficiárias da Previdência que declararam trabalhar, 80% exercem ocupações ligadas à agropecuária (Andrade Silva, 2000). A necessidade de reconhecimento (e de auto-reconhecimento) das mulheres rurais como trabalhadoras foi

historicamente uma das principais questões levantadas pelos movimentos de mulheres trabalhadoras rurais, e pode-se dizer que faz parte da construção da sua identidade.<sup>36</sup>

Outra conquista do movimento de mulheres rurais foi o direito ao salário-maternidade.<sup>37</sup> Apesar de sinalizado pela Constituição de 1988, a legislação que garantiu o acesso das mulheres rurais a esse benefício foi regulamentada apenas em 1994, como fruto de reivindicações e pressões do movimento sindical de trabalhadores rurais.<sup>38</sup> Assim, apenas a partir de 1994 as mulheres rurais passaram a ter acesso ao salário-maternidade. A partir desse ano, houve grande crescimento no número de benefícios concedidos, atingindo o patamar de 400 mil em 2000, ultrapassando o número de benefícios concedidos a mulheres urbanas. Também nesse caso os movimentos de mulheres e os sindicatos de trabalhadores rurais têm um papel determinante na efetivação da política, tanto no sentido de garantir a efetivação legal e operacional do benefício quanto de informar sobre a sua existência.

### **O direito à terra e à política de assentamentos de reforma agrária**

Outra política pública implementada nos últimos 20 anos que tem tido impacto importante sobre as populações rurais na redução das desigualdades sociais e da pobreza rural tem sido os assentamentos de reforma agrária.

Como fruto da pressão dos movimentos sociais de luta pela terra, os assentamentos tiveram grande incremento após 1995. Segundo dados do Incra, entre 1985 e 1995 haviam sido assentadas no Brasil cerca de 350 mil famílias. A partir desse ano houve crescimento exponencial, atingindo, em 2002, cerca de 567 mil famílias. Embora estejam longe de atender à efetiva demanda ou

<sup>36</sup> Exemplo disso é que já no congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) de 1985 aparece, dentro do item de enquadramento sindical, a reivindicação de “que a mulher rural integrada ao regime de economia familiar seja reconhecida enquanto trabalhadora rural, eliminando a discriminação de considerá-la como doméstica ou dependente”. Em congressos posteriores aparece também a reivindicação do “enquadramento da mulher como trabalhadora rural na documentação pessoal (título da terra, cadastros de assentados e ITR, mudando o cadastramento como doméstica, do lar ou outras”.

<sup>37</sup> Agradecemos a Miriam Ventura o fornecimento dos dados sobre salário-maternidade.

<sup>38</sup> Lei nº 8.861, de 25/3/94, que garantiu à segurada especial “a concessão do salário-maternidade no valor de 1 (um) salário mínimo, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do início do benefício”.



modificar o quadro de elevada concentração de terras existente no país, esses assentamentos têm trazido mudanças para as regiões onde estão inseridos.

Diversas pesquisas vêm indicando que os assentamentos rurais têm tido um impacto bastante positivo na vida das famílias assentadas. Neste artigo privilegiaremos os dados de pesquisa da qual participamos, coletados no ano 2000, numa amostragem de 1.568 famílias em áreas de concentração de assentamentos de várias regiões do país. O estudo aponta que os assentamentos trouxeram melhorias nas condições de habitação, de trabalho, de renda, de alimentação, de acesso à educação e à saúde, entre outras questões (Leite *et alii* 2004).<sup>39</sup>

Os beneficiários dos assentamentos de reforma agrária são famílias, a maioria de origem rural, com composição bastante semelhante à dos agricultores familiares: quase três quartos dos lotes são destinados a famílias formadas por um casal com filhos, e em um quarto dos lotes habitam também outros parentes (como filhos casados, pais/sogros, netos). No total da amostra pesquisada, 54% dos beneficiários dos assentamentos são homens e 46% mulheres, aproximadamente a mesma proporção do meio rural brasileiro (respectivamente 52 e 48%, segundo dados da PNAD 2002) (Leite *et alii* 2004).

Ao melhorar as condições de vida das famílias, os assentamentos vêm contribuindo também para a melhoria geral das condições de vida das mulheres. Entre os exemplos citados pela pesquisa mencionada, a melhoria da alimentação e sua diversificação trazem certamente impactos positivos sobre as mulheres. Responsáveis pela elaboração da comida, elas são provavelmente as que mais sofrem quando faltam gêneros alimentícios para a família.

Os assentamentos permitiram ainda aumento nas possibilidades de produção para o autoconsumo, com maior diversificação da produção. O fato de terem moradia própria e fixa (o que não era a realidade anterior de muitas dessas famílias assentadas) e um quintal também traz possivelmente impactos positivos sobre a qualidade de vida das mulheres. Elas ganham a pos-

<sup>39</sup> Essa pesquisa foi realizada em 39 municípios de seis regiões do Brasil que apresentam elevada concentração de projetos de assentamento e de famílias assentadas (sul da Bahia, entorno do Distrito Federal, sertão do Ceará, sudeste do Pará, oeste catarinense e zona canavieira nordestina). Os municípios pesquisados foram aqueles que apresentaram, nas áreas estudadas, as concentrações mais elevadas de projetos de assentamento e as participações mais altas de assentados em relação às populações rural e urbana. Essa pesquisa contou com uma amostra de 1.568 famílias, de 92 projetos de assentamento, estatisticamente representativos do total de famílias assentadas naqueles municípios entre 1985 e 1997 pelo Incra naqueles municípios, correspondente a 15.113 famílias.

sibilidade de desenvolver atividades como criar pequenos animais. As aves, por exemplo, fornecem ovos, que aparecem com peso na renda e na alimentação das famílias, especialmente das mais pobres (Leite *et alii*, 2004).<sup>40</sup>

Outro aspecto revelado pela pesquisa são as melhorias na infra-estrutura e na posse de bens eletrodomésticos pelas famílias assentadas: 37% das famílias possuíam geladeiras depois do assentamento, enquanto apenas 22% as possuíam antes; 12% das famílias possuíam máquina de lavar, quando antes do assentamento eram 5% (Leite *et alii*, 2004). Mesmo assim, a posse de eletrodomésticos ainda está abaixo das médias nacionais rurais.

Vale ressaltar que a deficiência de infra-estrutura nos assentamentos, embora reflita as precariedades do meio rural brasileiro, é um aspecto que precisa ser superado pela política e que certamente impacta de forma diferenciada as mulheres. Esta pesquisa aponta para a existência de lotes sem água e para a carência de eletricidade, o principal fator impeditivo da posse de eletrodomésticos.

Também as distâncias dos assentamentos em relação aos centros urbanos e especialmente a precariedade das estradas somada à carência de transporte coletivo impactam de forma diferenciada as mulheres. Dificultam o abastecimento doméstico e a busca de socorro no caso de problemas de saúde e até em partos, por exemplo.

O fato de ter entre seus beneficiários um número representativo de mulheres e de trazer melhorias para a vida delas não significa necessariamente que os assentamentos estejam modificando as desigualdades de gênero no interior das suas famílias.

Não há grandes diferenças entre as porcentagens de homens e de mulheres trabalhando no lote e fora dele. O fato de as mulheres predominarem no grupo que declarou “não trabalhar” (33% das mulheres assentadas versus 24% dos homens) reflete provavelmente a já citada invisibilidade das atividades femininas e sua desconsideração como “trabalho” (Leite *et alii*, 2004).<sup>41</sup>

O processo de luta pela terra tem levado a maior participação das trabalhadoras rurais, e esse fato parece se refletir na existência de grupos de

<sup>40</sup> Nesta pesquisa, o fato de ser anteriormente impedidos de criar animais nos quintais foi ressaltado especialmente por aquelas famílias que eram antigos “moradores” da Zona da Mata nordestina e do sertão do Ceará (Leite *et alii*, 2004).

<sup>41</sup> No questionário desta pesquisa tomou-serem o cuidado de identificar as pessoas que “trabalhavam ou ajudavam” no lote, tendo em vista minimizar as subdeclarações do trabalho feminino e infantil, mas mesmo assim a diferença aparece.



mulheres em mais de um quarto dos assentamentos pesquisados (27%). Trata-se do segundo tipo de movimento com maior presença, o que indica que provavelmente a situação de assentada favorece a organização das mulheres (Leite *et alii*, 2004).<sup>42</sup>

A pesquisa citada indica ainda que cerca de 85% dos lotes entrevistados têm como responsáveis homens. No restante, as responsáveis são mulheres (Leite *et alii*, 2004). Quando comparamos o perfil familiar dos lotes com responsáveis homens e com responsáveis mulheres, observa-se um perfil de família semelhante, com boa parte das mulheres (74%) responsável pelos lotes tendo também cônjuges.

A possibilidade de as mulheres serem titulares dos lotes é uma das bandeiras da luta das mulheres trabalhadoras rurais e tem implicações no caso de separação, quando o marido tende a ficar com o lote, bem como sobre o reconhecimento da importância e do valor da mulher assentada na condição de trabalhadora.

Embora a Constituição de 1988 garanta legalmente à mulher igualdade de direitos ao título de domínio e concessão de uso da terra, independentemente do seu estado civil, esse acesso não se configura na prática. Os dados indicam que o acesso da mulher à titularidade da terra, seja por herança, seja por reforma agrária, depende da sua posição específica no processo produtivo e dos valores que sustentam essa posição. Se os direitos legais são importantes como condição para a igualdade entre os gêneros, eles não são suficientes.<sup>43</sup> Outro obstáculo para as mulheres terem acesso à terra e à titularidade parece referir-se a práticas institucionais dos funcionários dos órgãos governamentais, que tendem a discriminar as mulheres.

No sentido de minimizar essas questões, uma reivindicação do movimento de trabalhadoras rurais, recentemente (2003) acatada como política, mas ainda não posta em prática, é a obrigatoriedade de o Incra colocar a terra em nome do casal, e não apenas do homem.<sup>44</sup> Caso efetivada, essa medida pode facilitar também o acesso a outras políticas, que têm como

<sup>42</sup> Entre os 92 assentamentos pesquisados, 78% possuíam associações de assentados, 20% grupos coletivos, 13% cooperativas, 12% grupos de jovens e 15% outros grupos (religiosos, de esportes etc.) (Heredia, 2004).

<sup>43</sup> Carneiro (2000) também chama atenção para essa questão.

<sup>44</sup> Está sendo discutida a possibilidade de extensão dessa medida incluindo as terras já tituladas.

pré-requisito a titularidade da terra, como é o caso do acesso ao crédito rural pelas mulheres assentadas. Outras reivindicações são de que o Incra reconheça e priorize o direito de as mulheres chefes de família terem acesso aos lotes, bem como o direito de as solteiras terem acesso à terra.

### **Programas e instituições governamentais com o enfoque de gênero**

A partir das reivindicações dos movimentos de mulheres, o Estado passa a criar programas e ações, que acabam dando origem a instituições voltadas para a questão de gênero. Uma das iniciativas pioneiras do governo federal no que diz respeito à incorporação do enfoque de gênero nas políticas públicas refere-se à criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985, vinculado ao Ministério da Justiça.

A primeira nomeação de uma mulher trabalhadora rural para participar do CNDM, no entanto, se deu somente em 2000, indicando o baixo peso das mulheres rurais no conselho. Uma ampliação para uma participação mais representativa aconteceu somente muito recentemente, em 2003, no governo Lula, quando foram indicadas representantes dos principais movimentos de mulheres com expressão nacional, como a Contag e a Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (ANMTR).<sup>45</sup> O Conselho Nacional de Mulheres Indígenas e uma ONG com atuação entre mulheres rurais na Amazônia, o Movimento de Mulheres do Amazonas, também participam.

Em 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Com status semelhante ao de um ministério, ela pode ser considerada um avanço significativo no reconhecimento pelo Estado da importância de políticas públicas voltadas para a questão de gênero. Uma das suas prioridades é o combate à violência contra a mulher. A secretaria, no entanto, tem uma atuação incipiente nos temas relacionados às mulheres rurais.

Em 2004, a secretaria e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher organizaram a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, com o tema Políticas para as Mulheres: Um Desafio para a Igualdade Numa Perspectiva de Gênero.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Com a dissolução da ANMTR, essa vaga passa a ser dividida entre o MMC e o MMTR-NE.

<sup>46</sup> Esteve presente na conferência uma ampla gama de movimentos de trabalhadoras rurais, e as propostas que surgiram apontam para a capacitação profissional das mulheres e a criação de oportunidades de trabalho, estímulo à formação de associações e cooperativas, incentivo à agroindústria, à pesca, ao ecoturismo e ao artesanato, a ampliação ao crédito rural e a titularidade da terra para a mulher.



Outra iniciativa importante, e que responde mais diretamente às pautas dos movimentos de mulheres trabalhadoras rurais, foi a criação, em 2001, do Programa de Ações Afirmativas para Promoção de Igualdade e Oportunidade de Tratamento entre Homens e Mulheres, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Em 2003 seu nome foi mudado para Programa de Promoção da Igualdade em Gênero, Raça e Etnia.

O programa visa promover e articular ações que fortaleçam a cidadania e a justiça social no meio rural brasileiro. Sua atuação envolve o diagnóstico, a viabilização e o aperfeiçoamento de políticas públicas capazes de corrigir processos seculares de exclusão. Entre os principais pontos abordados estão o acesso à terra, políticas de crédito, a titulação conjunta e os programas de capacitação voltados para o público rural feminino.<sup>47</sup> Todas as iniciativas do programa são ainda muito recentes para ter sua efetividade avaliada, mas não há dúvidas de que sua criação significa uma resposta e um reconhecimento das reivindicações dos movimentos de mulheres trabalhadoras rurais. Além desse programa, é possível verificar a preocupação com a incorporação da perspectiva de gênero em várias das secretarias e órgãos do Ministério do Desenvolvimento Agrário.<sup>48</sup> No entanto, a efetivação das ações é um processo lento.

Uma das ações em início de implementação pelo Programa de Promoção de Igualdade de Gênero, Raça e Etnia do MDA é o Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural, lançado em 2004 em parceria com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e diferentes órgãos de governo. O objetivo é o fornecimento gratuito de documentação civil básica<sup>49</sup> para trabalhadoras rurais, mulheres indígenas e quilombolas.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que 40% da população rural brasileira não possui documentos. Desses, 60%

<sup>47</sup> Deveria atuar de forma integrada com as secretarias e órgãos vinculados ao MDA, com demais ministérios e instituições para a promoção de ações nas áreas da educação, saúde e violência. As principais interfaces do programa são com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Fundação Nacional do Índio (Funai), Fundação Cultural Palmares e Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial.

<sup>48</sup> Como por exemplo um setor de gênero dentro do Incra, bem como pessoas designadas para essa questão na Secretaria de Agricultura Familiar (setor de financiamento da produção, departamento de assistência técnica e extensão rural), entre outros.

<sup>49</sup> Incluindo CPF, Carteira de Trabalho, Carteira de Identidade, Certidão de Nascimento e registro no Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

são mulheres. Estimativas do Programa de Promoção da Igualdade em Gênero, Raça e Etnia do MDA apontam a existência de 9 milhões de mulheres nessa situação no meio rural brasileiro.<sup>50</sup>

Segundo dados do Banco do Nordeste Brasileiro (BNB), a ausência de documentação, especialmente do registro civil e CPF, é responsável por cerca de 60% das restrições para acesso a linhas de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar (Pronaf).

Além de convênios com outros órgãos e instituições, o programa estabelece uma parceria com os movimentos sociais – como a coordenação de mulheres da Contag, o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), o Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE) e o Setor de Gênero do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) –, a quem é atribuído o papel de “conscientizar as trabalhadoras rurais sobre a importância do programa”. É mais um exemplo de política que se estrutura a partir das reivindicações dos movimentos sociais e que de certa forma depende deles para se concretizar.

Outra questão levantada historicamente pelos movimentos de mulheres rurais e que vem sendo objeto de atenção pelo Programa de Promoção de Igualdade de Gênero diz respeito à “invisibilidade” e ao não-reconhecimento do trabalho das mulheres na agricultura. Esse é mais um fator importante de exclusão de um conjunto de políticas, como o acesso à terra, ao crédito, a políticas de assistência técnica e extensão rural e de formação profissional. Nesse sentido, um dos aspectos vistos como estratégicos pelos movimentos de mulheres rurais é o acesso das mulheres ao crédito agrícola, que tem no Pronaf um dos seus pilares fundamentais.

O Pronaf é um programa de crédito rural voltado exclusivamente para os agricultores familiares. Antiga reivindicação do movimento sindical, visava minimizar as desigualdades históricas no acesso às políticas que levam à concentração do crédito rural nos setores empresariais e patronais da agricultura, excluindo os agricultores familiares.<sup>51</sup> Criado em 1995, o Pronaf é

<sup>50</sup> A pesquisa *Relações de Gênero no Contexto da Agricultura Familiar*, realizada no sertão sergipano pelo projeto Projeto Dom Helder Câmara, conjuntamente com o Centro Dom José Brandão de Castro, indica que 64% dos documentos estão em nome do marido ou do companheiro, 83% das mulheres nunca acessaram crédito e 90% deixam a atividade de comercialização a cargo dos homens. Foram realizadas 274 entrevistas com mulheres de assentamentos e comunidades de agricultura familiar.

<sup>51</sup> Como critério de diferenciação dos setores patronais e empresariais, o Pronaf exige, entre outras



desde então a política de crédito rural que mais impacto teve sobre a agricultura familiar.<sup>52</sup>

No ano 2000, os movimentos de mulheres estimavam que o acesso das mulheres ao crédito, por meio do Pronaf, restringia-se a 7% do total dos beneficiários.<sup>53</sup> Dados levantados em 2004 pela Secretaria de Agricultura Familiar do MDA para dez estados brasileiros indicam que o acesso das mulheres ao crédito evoluiu para 12% em 2003. Há, porém, variações importantes entre os estados, com índices em torno de 32% no Nordeste e em torno de 10% no Sul e no Sudeste.<sup>54</sup>

No sentido de ampliar o acesso das mulheres ao crédito, uma das principais reivindicações dos movimentos de mulheres nas Marchas das Margaridas era a criação de um crédito especificamente voltado para as mulheres rurais. Como resposta a essa reivindicação, foi criada, em 2003, uma nova linha de ação no Pronaf, o Pronaf Mulher, considerada um avanço em termos de conquistas para as mulheres rurais. No Pronaf existente até 2003, o crédito era concedido somente a um membro da família, em geral o homem.<sup>55</sup> Hoje, as mulheres têm acesso a essa nova linha de crédito, dedicada a atividades agrícolas e não agrícolas, podendo envolver tanto financiamentos para hortas, roçados e criação de animais quanto para a produção de alimentos processados como queijos, biscoitos, geléias etc. O acesso da mulher ao crédito e a própria incorporação do sexo no formulário de declaração entregue ao banco para obter empréstimo significam tam-

coisas, que o trabalho seja predominantemente familiar (admite a contratação de, no máximo, dois empregados); que o tamanho da área seja limitado a quatro módulos fiscais; que 80% da renda venha de atividades agropecuárias e extrativas na propriedade rural; e que a residência da família seja na propriedade explorada ou em aglomerado urbano ou rural próximo.

<sup>52</sup> Ele foi criado no âmbito na Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) do antigo Ministério da Agricultura e Abastecimento (atual Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento). Em 1999 foi deslocado para o recém-criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), dentro da também recém-criada Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). A própria criação do MDA (diferenciado do Mapa) e da SAF é fruto do reconhecimento das reivindicações dos movimentos sociais de trabalhadores rurais.

<sup>53</sup> Dados levantados por instituições como Contag, MST, Fase, MMTR e citados no documento distribuído pelas trabalhadoras durante a Marcha das Margaridas (Barsted, 2002).

<sup>54</sup> Para mais detalhes sobre os tipos de crédito e a evolução ano a ano ver Leite (2004).

<sup>55</sup> Visando romper com outras discriminações e ampliar a participação de outros segmentos ao Pronaf, também estão sendo reivindicados (e criados) outros Pronafs, como Pronaf Jovem e o Pronaf Indígena.

bém o reconhecimento da participação das mulheres nas atividades econômicas agrícolas por parte das políticas públicas.<sup>56</sup> Por ser muito recente, seu impacto efetivo ainda não pode ser avaliado.

Outras medidas que vêm sendo tomadas a partir das reivindicações dos movimentos de mulheres é a incorporação da perspectiva de gênero nas capacitações de técnicos promovidas pelo ministério. Embora não quantificável e ainda não analisada, também se percebe a incorporação da perspectiva de gênero em empresas estaduais de assistência técnica, bem como em ONGs que trabalham com agroecologia.<sup>57</sup>

Há também um conjunto de outros programas que, mesmo sem estar voltado especificamente para a questão de gênero, certamente tem tido impacto sobre as trabalhadoras rurais. Um exemplo importante é o Programa Fome Zero, que deu às mulheres a preferência na titularidade do Cartão Alimentação e do Bolsa Família. As mulheres são titulares de cerca de 93% dos benefícios concedidos pelo programa.<sup>58</sup> Como são políticas recentes, não é possível ainda avaliar o impacto que estão tendo.

De qualquer forma, o não-reconhecimento das mulheres como produtoras de alimentos acaba fazendo com que elas, em geral, não sejam sujeitos das políticas públicas de segurança alimentar.

Às lutas e mobilizações dos sindicatos e organizações de trabalhadoras rurais somam-se iniciativas da sociedade civil e de diversas organizações não-governamentais.

Algumas delas, como a fabricação de cisternas destinadas ao armazenamento de água de chuva na região semi-árida do Nordeste, acabaram se trans-

<sup>56</sup> No mesmo sentido, os movimentos de mulheres consideram que a destinação, em 2003, de 25 milhões de reais para o Pronaf Mulher é um exemplo concreto do reconhecimento do governo à trabalhadora rural.

<sup>57</sup> Desde sua criação, em meados dos anos 1940, os serviços de extensão rural e assistência técnica governamentais incluíam, além do agrônomo extensionista, a figura da “economista doméstica”, que tinha a responsabilidade de trabalhar com a dona de casa rural dando suporte ao desempenho de papéis e atividades tipicamente femininos, como higiene, aproveitamento de alimentos etc., ignorando e algumas vezes reforçando a discriminação e a desigualdade de gênero. Esse modelo de extensão serviu para reforçar a negação do papel da mulher rural como agricultora e trabalhadora rural, pois esta ficava em geral excluída das ações relativas à produção agrícola (Siliprandi, 2001 e 2003).

<sup>58</sup> O fato de serem titulares e terem o cadastro no Número de Inscrição Social (NIS) em seu nome também coloca as mulheres como público privilegiado para outras políticas. Por exemplo, em 2004 esse cadastro foi referência para a concessão do Seguro-Safra, o que colocou as mulheres como 60% das beneficiárias.



formando em políticas públicas. Por negociações estabelecidas pela Associação no Semi-Árido do Brasil (ASA), a iniciativa, do começo dos anos 1990, acabou sendo adotada pelo governo federal, em 2002, como Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência no Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas PIMC (Duque e Oliveira, 2003). Os efeitos têm sido diretos e fundamentais para a diminuição do esforço físico e do tempo demandado nas atividades femininas. No meio rural é trabalho das mulheres prover a água para manutenção da casa e de seus membros assim como a dos animais e das plantas. Antes das cisternas, as distâncias percorridas eram muito grandes. A presença da água no quintal das casas não só diminuiu o esforço físico das mulheres como também permitiu melhor organização do seu tempo, além de reduzir os problemas de saúde decorrentes da falta desse recurso.

## **Ainda longe da igualdade**

Embora ainda reste um longo caminho para atingir a equidade social, tanto entre cidade e campo quanto entre homens e mulheres rurais, pode-se dizer que nos últimos dez anos diversas medidas importantes foram tomadas pelos gestores das políticas públicas para melhorar as condições de vida das trabalhadoras rurais. Políticas que são de fato respostas a demandas e reivindicações efetivas dos movimentos sociais das trabalhadoras rurais em suas diferentes formas de manifestação e organização.

No entanto, mesmo que essas políticas sejam, sem dúvida, passos importantes, ainda são insuficientes diante das grandes demandas e desigualdades existentes. Ao mesmo tempo, muitas delas são bem recentes e estão em fase de implementação, o que impede uma avaliação sobre os impactos que de fato terão quando implementadas.

Nesse sentido, os movimentos de mulheres rurais continuam tendo um papel fundamental na correção de rumos das políticas e na garantia de efetivação do acesso das mulheres aos direitos conquistados, assim como nas mudanças culturais e de autopercepção do lugar das trabalhadoras das áreas rurais como atores sociais e políticos. Sem essas organizações, as políticas públicas continuariam inexistentes ou nunca sairiam do papel.

## Quebradeiras de coco de babaçu

# Pela igualdade e pela preservação ambiental

Aline Falco

Uma profissão transmitida de mãe para filha é a marca das mulheres pobres do Maranhão e de regiões próximas: quebradeira de coco de babaçu. São cerca de 300 mil mulheres maranhenses, piauienses, tocan-  
tinentenses e paraenses que têm no fruto amazônico o seu sustento. E a história delas é marcada por capacidade de organização política, luta pela terra, conflito e medo. Mas os resultados mostram que mais de duas décadas de batalhas valeram a pena. Atualmente, essas mulheres organizam o processo de produção e comercialização do babaçu, fundando núcleos, grupos e associações. Ao combinar critérios de gênero com preservação ambiental, elas se estruturam tomando a dianteira no controle do desenvolvimento social de suas comunidades.

A história da construção da identidade política das quebradeiras de coco de babaçu tem início a partir dos anos 1970, quando as terras das palmeiras de babaçu, antes livres, passaram a ser cercadas por fazendeiros. A organização das quebradeiras para retomar essas terras acontece apenas a partir da metade da década de 1980, em várias regiões de coleta de babaçu, de forma independente. Atualmente, existem 60 organizações dos quatro estados ligadas ao Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco.

Uma das primeiras a se organizar foi a região do Médio Mearim Maranhense, que concentra metade dos 18,5 milhões de hectares cobertos por babaçuais no Brasil. Nos municípios que integram a região, a maior parte das palmeiras de babaçu se encontrava em propriedades privadas. As quebradeiras eram obrigadas a coletar o coco às escondidas nas fazendas ou então a deixar parte de sua produção nas mãos dos fazendeiros.

“Metade de tudo o que a gente quebrava ia para o vaqueiro. Se quebrássemos dez quilos de coco, cinco era do vaqueiro. E a gente precisava de dez quilos quebrados para trocar por um quilo de arroz”, conta Maria Alaíde Alves de Souza, 50 anos, uma das fundadoras da Associação de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Lago do Junco e Lago dos Rodrigues (AMTR), quebradeira de coco desde os 8 anos e vereadora da cidade de Lago do Junco, no Médio Mearim. A conquista de representatividade na Câmara Municipal é uma das principais vitórias das quebradeiras de coco da região.

“Por causa dessa partilha das amêndoas, muitas mães ficavam com fome para dar a comida aos filhos. Por isso, a gente decidiu se reunir em um grupo que cuidava de questões de saúde, ligado à Pastoral da Criança”, conta Maria Alaíde. Os tópicos abordados nas reuniões, entretanto, foram tomando outros rumos. As mulheres discutiam a luta pela liberdade de quebrar os cocos do babaçu e se organizaram para enfrentar os fazendeiros.

Os conflitos pela posse de terra na região envolvendo as quebradeiras que reivindicavam a livre coleta do babaçu e os fazendeiros geraram medo, mas também resultaram em algumas conquistas. No povoado de Aldeia Galdino, próximo de Lago do Junco, casas foram queimadas e derubadas por caminhões. “O maior medo da minha vida era quando estava de mãos dadas com meus filhos na frente de um carro cheio de policiais com arma em punho. Acredito que tenha sido inspirada pela força divina para não cair e deixar meus filhos sozinhos”, conta, explicando que eram as mulheres que iam enfrentar ou conversar com os fazendeiros quando o babaçu ou a terra estavam em jogo. “Se deixássemos os homens negociarem, resultaria em morte”, conta. Ainda assim, pelo menos cem pessoas perderam a vida nesse processo. “Cada comunidade tem uma história diferente, mas todas elas foram marcadas por tiro e morte”, lembra a vereadora.

Em 1988, vieram os resultados. Desapropriações realizadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) deram origem a 4 mil hectares de terras para o assentamento de famílias de quebradeiras na região do Médio Mearim. A ampliação dessas conquistas resultou na formação da Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão (Assema), em 1989, que tem como objetivo apoiar e assessorar as áreas de assentamento criadas. Atualmente, os projetos que a Assema coordena envolvem 1.156 famílias.

## Desenvolvimento econômico

Em 1990, quando, em assembléia-geral, foi fundada a Associação de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Lago do Junco e Lago dos Rodrigues, a luta já não era mais pela posse de terra em si, mas, sim, pela manutenção e proteção dos babaçuais e pela comercialização do óleo do babaçu. Em 1991, essas mulheres criaram a Cooperativa dos Pequenos Produtores Agroextrativistas de Lago do Junco (COPPALJ), a primeira dentro dos movimentos das quebradeiras a ter uma prensa para beneficiar as amêndoas do babaçu, com a assessoria da Assema.

Por meio da cooperativa, as mulheres conseguiram eliminar a figura do atravessador. “Agora a gente trabalha para a gente. Não temos mais patrão”, diz Maria Alaíde. Isso significa que o que elas recebem por quilo de amêndoas do babaçu é o dobro do que o atravessador pagaria.

O óleo produzido pela cooperativa é exportado para a Inglaterra, onde é processado e se transforma em sabonetes, loções e cremes. O óleo que não vai para o exterior é vendido a uma pequena agroindústria, administrada pelas próprias quebradeiras, para a produção de sabonetes. Em 2004, foram exportadas 50 toneladas de óleo. Além disso, 29 mil sabonetes foram vendidos em todo o Brasil.

## Liberdade de ir e vir

Ao mesmo tempo que criaram a cooperativa e lutaram pela comercialização dos produtos, as quebradeiras de Lago do Junco travavam luta política denominada luta para a libertação do babaçu. “Mesmo assentados em nossas terras, ainda não tínhamos garantias de poder quebrar o coco onde queríamos e ainda tínhamos de pagar aos proprietários que restaram. E isso não é uma questão só econômica. É cultural também”, observa Maria Adelina Souza Chagas, ex-presidente da AMTR e atual coordenadora-geral do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu.

E a maior vitória das quebradeiras de coco das comunidades de Lago do Junco foi a aprovação, em 1997, da Lei do Babaçu Livre, permitindo a extração mesmo em terras privadas. Atualmente, outros cinco municípios da região já aprovaram a lei.

A luta dessas mulheres se estende também à proteção das palmeiras. A lei também garante a preservação dos babaçuais. “Não se pode que-

brar o cacho e não se pode derrubar as palmeiras para criar um pasto”, explica Adelina. Segundo ela, isso diminuiu ainda mais os conflitos com os fazendeiros.

## Sincronicidade de ideais

Enquanto as quebradeiras da região do Médio Mearim se organizavam, outros municípios do Maranhão, Pará, Piauí e Tocantins também lutavam pelas terras e pelo livre acesso ao babaçu, em maior ou menor intensidade. A partir do final dos anos 1980, em cada povoado as quebradeiras foram se organizando por meio das associações de mulheres, das associações rurais, dos grupos informais de quebradeiras etc. A partir dos anos 1990, com o avanço nesse tipo de organização, as quebradeiras iniciaram uma articulação que compreendia todos esses estados. A articulação culminou com a criação do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco do Babaçu.

Ao longo desses anos, o movimento busca trocar experiências. Realizou cinco encontros interestaduais de discussão. Segundo as quebradeiras, essas trocas de experiências das ações localizadas que tentam garantir o acesso e o controle sobre os recursos naturais se universalizam em propostas de políticas públicas gerais e denúncias consistentes sobre as derrubadas das palmeiras de babaçu.

A participação do movimento em discussões públicas cresce. As quebradeiras de coco passaram a participar do Grupo de Trabalho sobre o Babaçu, composto também de representantes do Ministério do Meio Ambiente, da Secretaria da Mulher Trabalhadora Extrativista e do Conselho Nacional dos Seringueiros.

O grupo tem o objetivo de promover, coordenar apoiar e acompanhar a formulação e implementação de políticas voltadas para as comunidades das quebradeiras e desenvolver pesquisas visando à implementação de programas ambientais que garantam a sustentabilidade desse grupo.

Antes preteridas em qualquer decisão relacionada ao babaçu, as quebradeiras passaram a ser legitimadas pelo poder público, com participação no Grupo de Trabalho, que possui compromisso expresso na viabilização das propostas originárias do movimento. “Aqui, os problemas socioeconômicos e os conflitos passam a ser reconhecidos e a fazer parte da pauta das agendas”, constata Flávia Moura, assessora do Movimento Interestadual.

Uma reconstituição histórica da luta das quebradeiras, documentada pelo movimento e ainda não publicada, constata que a luta das quebradeiras resultou na consolidação de espaços políticos de participação – seja no âmbito privado, seja no âmbito público, em consonância com os problemas localizados, ao mesmo tempo que universalizam as suas pretensões, as quais envolvem questões de gênero e ambiental de preservação. “Dessa forma, superam as formas tradicionais de organização e reivindicação e num intenso processo de mobilização se lançam para a ampliação de alianças para o enfrentamento do projeto neoliberal de globalização social e econômica”, finaliza o documento.

## Mudança de identidade

*Antes de se organizarem, as quebradeiras tinham vergonha da profissão. A vereadora Maria Alaíde Alves de Souza conta que as pessoas faziam pouco caso delas. “Era um trabalho desvalorizado. Os rapazes mangavam da gente”, conta. Para ela, o baixo valor da quebra do babaçu contribuía para essa auto-imagem negativa.*

*Maria Adelina Souza Chagas confirma o relato da vereadora: “A gente se escondia quando passava alguém onde estávamos quebrando*

*coco. Achávamos que era um trabalho inferior. A gente negava a nossa própria identidade”, diz.*

*A auto-estima foi aumentada com o valor tanto financeiro quanto cultural que as organizações das mulheres agregaram ao trabalho da quebra de coco. “Hoje eu tenho orgulho de ser quebradeira. Quero repassar isso às minhas filhas, para que percebam a importância que tem o babaçu. Todo maranhense pobre é filho de leite das palmeiras de babaçu e não pode renegar essa origem”, conclui.*



## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Vanete. *Ser Mulher num Mundo de Homens – Vanete Almeida Conta sua Vida a Cornelia Parisius*. MMTR-NE/Threshold Foundation. Serra Talhada, Editora Universal, 1999.
- ANDRADE SILVA, Enid Rocha. “Efeitos da Previdência Rural sobre a Questão de Gênero”. In DELGADO, Guilherme & CARDOSO JR., José Celso. *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: A Previdência Rural nos Anos 90*. Brasília, Ipea, 2000.
- BARSTED, Leila Linhares. “Gênero e Legislação Rural no Brasil: A Situação Legal das Mulheres Face à Reforma Agrária. Projeto Integração da Perspectiva de Gênero na Reforma Agrária”. Relatório de Pesquisa, Brasília, (mimeo), 2002.
- BRUMER, Anita. “Gênero e Agricultura: A Situação da Mulher na Agricultura do Rio Grande do Sul”. Trabalho apresentado no XXII International Congress of the Latin American Studies Association (Lasa), Miami, 16-18 de março, 2000.
- . *Previdência Social Rural e Gênero* (2004). Inédito.
- CARNEIRO, Maria José. “Em que Consiste o Familiar da Agricultura Familiar?” In ORNAS – Ocupações Rurais Não-Agrícolas. *Anais da Oficina de Atualização Temática*. Londrina, Iapar, 2000, pp. 153-164.
- CHOINASKI, Luci. “Uma Experiência Prática de Luta”. In BORBA, Angela; FARIA, Nalu & GODINHO, Tatau (org.). *Mulher e Política – Gênero e Feminismo no Partido dos Trabalhadores*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1998, pp. 225-239.
- CONTAG. *A Mulher e o Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais. Trajetória de Lutas*. Brasília, Contag, 2002.
- DEERE, Carmen Diana. *Os Direitos da Mulher à Terra e os Movimentos Sociais na Reforma Agrária Brasileira*. Estudos Feministas, Florianópolis, 12(1): 360, jan.-abr. 2004.
- DELGADO, Guilherme & CARDOSO JR., José Celso. *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos Anos 90*. Brasília. Ipea, 2000.
- HEREDIA, Beatriz Alásia. *A Morada da Vida – Trabalho Familiar de Pequenos Produtores no Nordeste do Brasil* (Série Estudos sobre o Nordeste, vol. 7). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

- IBGE. “PNAD 2003 Aponta Redução de Desigualdades, Queda no Rendimento, Aumento na Desocupação e Mais Empregados com Carteira Assinada”. IBGE, Comunicação Social, 29/09/2004. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.
- LEITE, Sérgio *et alii* (coord). *Impactos dos Assentamentos – Um Estudo Sobre o Meio Rural Brasileiro*. Brasília/São Paulo, Nead/Edunesp, 2004.
- LEITE, Sérgio; CINTRÃO Rosângela & CATARINE, Clovimar. “Políticas Agrárias, Agrícolas e Comerciais e seu Rebatimento sobre a Agricultura Familiar no Contexto Nordestino”. Relatório de pesquisa – Convênio CPDA/UFRRJ – Redes-Intermón-Oxfam-Oxfam GB-Novib. CD-ROM, 2004
- MELO, Hildete Pereira & SABBATO, Alberto. “O Feminino no Mundo Rural: um Olhar pela PNAD/IBGE”. Rio de Janeiro, (mimeo), 2000.
- MELO, Lúgia Albuquerque. “A Realidade da Produtora Rural na Seca Nordestina”. Trabalhos para Discussão, nº 127, nov. 2001.
- NOBRE, Miriam. “Relações de Gênero e Agricultura Familiar”. In NOBRE, Miriam; SILIPRANDI, Emma; QUINTELA, Sandra & MENASCHE, Renata. *Gênero e Agricultura Familiar – Cadernos Sempreviva*. São Paulo, SOF – Sempreviva Organização Feminista, 1998
- SCHAAF, Alie von der. *Jeito de Mulher Rural – A Busca de Direitos Sociais e da Igualdade no RS*. Passo Fundo, Editora da Universidade de Passo Fundo, 2001.
- SILIPRANDI, Emma. “Para Pensar Políticas de Formação para Mulheres Rurais”. In BRACAGIOLI NETO, O. (org.). *Sustentabilidade e Cidadania – O Papel da Extensão Rural*. Porto Alegre, Emater-RS, 1999, pp. 175-187 (Série Programa de formação técnico-social da Emater-RS).
- TEIXEIRA, Zuleide Araújo (coord). “Perspectiva de Gênero na Produção Rural” (Estudos de Política Agrícola, nº 22. Documentos de trabalho). Brasília/Rio de Janeiro, Ipea, jun. 1994, 85 pp.



## Documentos dos movimentos sociais consultados

Anais dos Congressos da CONTAG:

2º CONGRESSO NACIONAL DE TRABALHADORES RURAIS, 1966.

2º CONGRESSO DA CONTAG, 1973.

3º CONGRESSO NACIONAL DE TRABALHADORES RURAIS, 1979.

4º CONGRESSO NACIONAL DE TRABALHADORES RURAIS. SINDICALISMO FORTE E REFORMA AGRÁRIA JÁ, 1985.

5º CONGRESSO NACIONAL DE TRABALHADORES RURAIS, 1991.

6º CONGRESSO NACIONAL DE TRABALHADORES RURAIS. Nem fome nem miséria – o campo é a solução – reforma agrária, salário digno, agricultura familiar, 1995.

7º CONGRESSO NACIONAL DE TRABALHADORES E TRABALHADORAS RURAIS – Contag filiada à CUT – Rumo a um projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável, 1998.

8º CONGRESSO NACIONAL DE TRABALHADORES E TRABALHADORAS RURAIS. Avançar na construção de um projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável, 2001.

RELATÓRIO DO 1º ENCONTRO DE MULHERES TRABALHADORAS – Organização: Movimento de Mulheres Trabalhadoras do Brejo e CUT – Secretaria da Mulher. Paraíba, 1986.

RELATÓRIO DO 1º ENCONTRO DA ARTICULAÇÃO NACIONAL DE MULHERES TRABALHADORAS RURAIS – Brasil. São Paulo, Instituto Cajamar, 1995.

MST – COLETIVO NACIONAL DE MULHERES. *Cartilha Compreender e Construir Novas Relações de Gênero*. São Paulo, Secretaria Nacional, 1998.

MST – COLETIVO NACIONAL DE GÊNERO DO MST. *Mulher Sem Terra*. SP, GH Gráfica e Editora, 2000.

SITES NA INTERNET DO MMC, Setor de Gênero do MST, Secretaria da Mulher do CNS.





*Diversidade  
racial e relações  
de gênero  
no Brasil  
contemporâneo*



Por Rosana Heringer<sup>1</sup>

A trajetória de mulheres indígenas e negras na história brasileira é pontuada por episódios de violência, exploração sexual e 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 19. Depois desse período, o panorama seguiu marcado pela exploração econômica e sexual das mulheres negras, com sua imagem freqüentemente associada a padrões de comportamento sexual mais permissivo, personificado no estereótipo da “mulata”. Caracterizado por intenso crescimento econômico e pela crescente urbanização e modernização da sociedade, o século 20 não reservou destino muito diferente a essas mulheres. O papel destinado a elas continuou sendo subalterno, com a desvalorização da sua força de trabalho no campo, altos índices de prostituição e condições precárias de saúde e educação.

Embora a luta para transformar essa realidade venha se fortalecendo desde meados da década de 1970 com a crescente participação das mulheres negras e indígenas no movimento feminista e na vida política nacional, foi no período entre 1992 e 2002 que ela ganhou maior impulso. A ação cada vez mais organizada e articulada dessas mulheres tem sido responsável por conquistas importantes dos movimentos negro e indígena, provocando, inclusive, mudanças significativas nas políticas governamentais. Um sinal nítido de que as questões relacionadas às mulheres negras e indígenas começam, finalmente, a ecoar na sociedade.



A busca por visibilidade, aliada a um processo constante de legitimação de suas causas tanto diante do Estado quanto em relação aos demais movimentos sociais, é, sem dúvida, um dos principais traços da mobilização das mulheres negras e indígenas ao longo da história recente do Brasil.

Desde o início do século 20, as vitórias femininas foram resultado da articulação política de um movimento de mulheres que atuou intensamente na luta pela ampliação de seu papel na sociedade brasileira. No processo de organização para a conquista dos direitos femininos, a composição desse movimento social congregou uma variedade de militantes refletindo a própria diversidade regional, social, econômica e racial do Brasil. Mas no movimento sufragista nos anos 1930 e ao longo das décadas seguintes, o movimento feminista tinha sua base social composta principalmente de mulheres brancas, escolarizadas e de classe média e alta (Alves, 1980). As trabalhadoras de baixa qualificação, as empregadas domésticas, as mulheres negras e indígenas eram personagens ainda pouco presentes na cena política nacional até o período da redemocratização iniciado em meados da década de 1970.

Mas esse cenário de transformações se mostrou irreversível e, no final dos anos 1980, a forte participação feminina nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte culminou com a garantia de direitos significativos para as mulheres na Constituição promulgada em 1988. Uma articulação que ficou conhecida como Lobby do Batom, liderada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), alcançou, por meio da mobilização de centenas de organizações de mulheres, conquistas como a eliminação da supremacia dos homens nas questões familiares, o direito de a mulher casada declarar separadamente seu imposto de renda, os mesmos direitos para os filhos nascidos fora do casamento e no matrimônio, os mesmos direitos para os casados e para os parceiros em uniões consensuais, licença-maternidade remunerada de 120 dias e licença-paternidade remunerada de cinco dias, a classificação da violência sexual como crime contra os direitos humanos e não como crime moral, direitos trabalhistas e previdenciários estendidos aos trabalhadores domésticos.

<sup>1</sup> Doutora em Sociologia, coordenadora-geral de programas e coordenadora do Programa de Gênero e Relações Raciais da ActionAid Brasil. Pesquisadora associada do Ceab/Ucam. E-mail: r.heringer@uol.com.br.

## Uma breve radiografia

Segundo dados do Censo de 2000, a população brasileira compõe-se de 53,4% de brancos, 39% de pardos, 6,1% de pretos, 0,5% de amarelos (de origem oriental) e 0,4% de indígenas (Tabela 1), conforme a autodeclaração dos informantes. É importante explicar que o Censo brasileiro 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 Nelson Valle Silva e Carlos Hasenbalg, seguidos por vários outros, consideram pretos e pardos como um único segmento.

Já de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2002, a população do país totalizava naquele ano cerca de 171 milhões de habitantes, distribuídos segundo sexo, cor ou raça de acordo com a Tabela 2. Esses dados indicam que as mulheres negras – pretas e pardas – representam cerca de 45% do total da população feminina e 50% da população preta e parda.

É um contingente de aproximadamente 40 milhões de brasileiras que, em sua maioria, experimentam no cotidiano precárias condições de vida e oportunidades desiguais de acesso a oportunidades na sociedade. 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

Ao analisarmos, por exemplo, a distribuição dos domicílios segundo o sexo e a cor ou raça do chefe de família (Tabela 3), observamos que em 2002 havia maior percentual de mulheres pretas e pardas como pessoas de referência em residências “sem cônjuge e com filhos” (6,1 pontos percentuais a

**Tabela 1 - População Residente, por Cor ou Raça, Segundo as Grandes Regiões**

		COR OU RAÇA					Sem declaração
		Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	
<b>BRASIL</b>	<b>169.872.859</b>	<b>91.298.043</b>	<b>10.554.336</b>	<b>761.583</b>	<b>65.318.092</b>	<b>734.131</b>	<b>1.206.673</b>
	<b>100 %</b>	<b>53,4 %</b>	<b>6,1 %</b>	<b>0,5 %</b>	<b>39 %</b>	<b>0,4 %</b>	<b>0,6 %</b>
Norte	12.911.170	3.616.840	641.207	29.247	8.259.486	213.445	150.946
Nordeste	47.782.488	15.738.698	3.681.118	67.240	27.722.133	170.389	402.909
Sudeste	72.430.194	45.163.259	4.752.920	514.563	21.367.768	161.189	470.495
Sul	25.110.349	20.991.862	941.222	104.238	2.884.741	84.748	103.537
Centro-Oeste	11.638.658	5.787.384	537.869	46.295	5.083.964	104.360	78.786

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

**Tabela 2 - Distribuição da População Residente Segundo o Sexo e a Cor ou Raça (2002)\***

Homens brancos	43.700.876	25,5%
Homens pretos e pardos	39.521.279	23,0%
Homens amarelos e indígenas	490.365	0,3%
Mulheres brancas	47.827.938	27,9%
Mulheres pretas e pardas	39.571.422	23,0%
Mulheres amarelas e indígenas**	562.609	0,3%
<b>Total</b>	<b>171.667.536</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Síntese de Indicadores Sociais 2002, IBGE.

\* Exclui a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

\*\* Estas categorias estão agregadas na Síntese de Indicadores divulgada pelo IBGE.

mais do que entre as mulheres brancas), concentrando-se em muitos casos entre os lares de menor rendimento, o que evidencia que esse grupo populacional é, de fato, um dos mais desfavorecidos do país.

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,

**Tabela 3 - Famílias, Total e sua Respectiva Distribuição Percentual, por Cor e Sexo da Pessoa de Referência e Tipo de Família (2002)**

	Total de famílias	Tipo de família (%)				
		Unipessoal	Casal sem filhos	Casal com filhos	Pessoa de referência sem cônjuge com filhos	Outros tipos
Homens brancos	20.261.888	14,7	17,7	54,9	10,6	2,1
Mulheres brancas	7.837.341	28,1	2,6	5,6	54,8	8,8
Homens pretos e pardos	16.388.898	19,4	14,0	50,0	14,2	2,4
Mulheres pretas e pardas	6.690.379	22,3	2,5	6,1	60,9	8,2

Fontes: IBGE/PNAD, 2002.

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 2000, revelam que, enquanto 9,99% 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 4. Na comparação entre 1991 e 2000, 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 permanecem. Também observamos que as taxas de analfabetismo entre homens são menores do que entre as mulheres em todos os grupos de cor, com exceção ao dos homens pardos em 2000.

### Avanços diferenciados

É interessante perceber que a análise sobre a escolaridade da população segundo sexo e cor ou raça mostra, em primeiro lugar, que houve au-

<b>Tabela 4 - Taxa de Analfabetismo, Pessoas de 15 Anos ou Mais, por Sexo e Cor ou Raça, Brasil (1991 e 2000)</b>				
<b>1991</b>		<b>Total que não lê nem escreve</b>	<b>Pessoas de 15 anos ou mais</b>	<b>Taxas</b>
Branca	Masculino	2.712.198	24.119.732	11,24
	Feminino	3.464.012	26.710.106	12,97
Preta	Masculino	851.587	2.665.436	31,95
	Feminino	892.829	2.585.381	34,53
Parda	Masculino	5.573.022	19.379.114	28,76
	Feminino	5.569.633	19.118.792	29,13
Indígena	Masculino	45.560	93.983	48,48
	Feminino	53.857	92.559	58,19
<b>2000</b>		<b>Total que não lê nem escreve</b>	<b>Pessoas de 15 anos ou mais</b>	<b>Taxas</b>
Branca	Masculino	2.344.905	28.496.594	8,23
	Feminino	2.933.792	29.359.899	9,99
Preta	Masculino	838.035	3.663.721	22,87
	Feminino	830.165	2.944.829	28,19
Parda	Masculino	4.021.639	20.497.297	19,93
	Feminino	3.787.065	19.005.761	19,62
Indígena	Masculino	57.386	230.522	24,89
	Feminino	70.141	224.033	31,31

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1991 e 2000.



mento da média de anos de estudo ao longo da década de 1990 em todos os grupos. Também podemos ver que esse crescimento foi mais expressivo entre as mulheres do que entre os homens, como já mencionamos anteriormente. Entre as mulheres, se levarmos em conta as diferenças entre as regiões do país, identificamos, por exemplo, aumento da média de anos de estudo no Nordeste para todos os grupos de cor/raça, com exceção das indígenas, que apresentaram pequena queda nessa região (de 6,4 para 5,7 anos).

Observamos ainda um incremento expressivo da média de anos de estudo entre 1992 e 2002 entre as mulheres pretas e pardas (de 3,7 para 6,5 e de 4,0 para 6,7, respectivamente). 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 5,49 em 1992 e passaram a 8,1 em 2002 (Tabelas 5 e 6).

## 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.

Analisando dados da PNAD 1998, Lima (2001) observa que os brancos representam quase 80% dos profissionais de nível superior, enquanto os pretos ocu-

**Tabela 5 - Média de Anos de Estudos para as Regiões  
Por Cor/Raça e Sexo, Brasil e Regiões (1992)**

		Regiões					
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Indígenas	Masculino	4,2	5,07	5,65	4,56	3,45	<b>3,90</b>
	Feminino	4,93	6,43	4,37	4,17	3,48	<b>3,98</b>
Brancos	Masculino	6,94	6,67	7,04	6,61	6,76	<b>5,45</b>
	Feminino	7,05	6,68	7,10	6,63	6,99	<b>5,49</b>
Pretos	Masculino	4,74	4,08	4,82	5,19	4,25	<b>3,77</b>
	Feminino	4,86	4,18	4,74	4,83	4,53	<b>3,72</b>
Pardos	Masculino	5,25	4,22	5,28	4,86	5,26	<b>3,92</b>
	Feminino	5,52	4,56	5,38	4,72	5,59	<b>4,04</b>

Fontes: IBGE/PNAD, 1992.

**Tabela 6 - Média de Anos de Estudos para as Regiões  
Por Cor/Raça e Sexo, Brasil e Regiões (2002)**

		Regiões					Brasil
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Indígenas	Masculino	5,35	4,28	7,24	6,02	5,74	<b>5,73</b>
	Feminino	7,38	5,72	8,51	6,70	6,27	<b>6,92</b>
Branco	Masculino	7,73	6,48	8,55	7,99	8,16	<b>7,78</b>
	Feminino	8,29	7,22	8,54	8,07	8,49	<b>8,12</b>
Pretos	Masculino	6,11	5,52	6,85	6,81	6,53	<b>6,36</b>
	Feminino	6,28	5,97	6,84	6,90	6,72	<b>6,54</b>
Pardos	Masculino	6,61	5,24	6,87	6,42	6,67	<b>6,36</b>
	Feminino	7,06	5,88	6,97	6,39	7,11	<b>6,68</b>

Fontes: IBGE/PNAD, 1992.

pam apenas 3,4% desse contingente, e pardos, 19,5%. Percentuais semelhantes se apresentam para a categoria ocupacional dos proprietários empregadores, dos dirigentes (assalariados com poder decisório) e dos professorais liberais.

### Redutos de “brancos”, redutos de “negros”

Outra característica da distribuição da População Economicamente Ativa (PEA) por cor é a maior concentração de pretos e pardos nas atividades agrícolas, na indústria da construção e na prestação de serviços, enquanto os bran-

**Tabela 7 - Posição na Ocupação por Cor/Raça e Sexo para Pessoas de 10 Anos ou Mais, Brasil (1992)**

Posição na ocupação		Indígenas		Branco		Pretos		Pardos	
		Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
Empregados	%	68,42	43,73	67,84	59,17	72,91	40,67	68,01	46,28
	Nº	8.992	6.142	10.865.604	6.570.310	1.110.692	445.251	6.800.647	3.128.566
Trabalhador doméstico	%	–	23,47	0,69	15,77	1,57	41,99	1,21	27,77
	Nº	–	3.297	111.260	1.750.502	23.925	459.768	120.889	1.877.570
Conta própria	%	12,77	22,97	21,75	17,08	22,29	14,44	23,85	19,61
	Nº	1678	3.226	3.483.676	1.895.942	339.552	158.121	2.384.757	1.325.787
Empregadores	%	4,72	–	6,98	2,62	1,35	0,44	2,94	0,85
	Nº	620	–	1.117.440	291.290	20.640	4.797	293.935	57.417
Não-remunerado	%	14,10	9,83	2,74	5,36	1,88	2,46	4,00	5,49
	Nº	1.853	1.381	438.475	595.350	28.617	26.963	399.941	371.094
Total	%	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	Nº	13.143	14.046	16.016.455	11.103.394	1.523.426	1.094.900	10.000.169	6.760.434

Fontes: IBGE/PNAD, 1992.

cos estão mais presentes na indústria de transformação e no comércio de mercadorias, levando à interpretação de que existem “atividades típicas de negros, enquanto outras são redutos de brancos” (Lima, 1999), com reflexos diretos sobre os rendimentos desses segmentos.

Ao lançarmos um olhar sobre a presença das mulheres dos diferentes grupos de cor no mercado de trabalho, identificamos predominância de mulheres pretas, pardas e indígenas em relação às brancas, no trabalho doméstico (Tabelas 7 e 8). No caso das mulheres pretas, por exemplo, esse percentual chegava a 42% em 1992, caindo para 35,5% em 2002, enquanto a proporção de brancas nessa ocupação era de 15,8% em 1992, mantendo-se no mesmo patamar em 2002.

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 2002 sobre os trabalhadores ocupados no emprego doméstico em nível nacional, 66,7% deles ganham até um salário mínimo por mês. Esse número chega a 90,3% no Nordeste e aumenta para 75,8% entre os trabalhadores domésticos sem carteira assinada (IBGE, 2003).

É importante notar ainda que as mulheres pretas classificadas como empregadoras não chegam nem mesmo a 1% no universo das mulheres pretas ocupadas em 2002, enquanto as brancas empregadoras eram 4,1%. Outro ponto

**Tabela 8 - Posição na Ocupação por Cor/Raça e Sexo para Pessoas de 10 Anos ou Mais, Brasil (2002)**

Posição na ocupação		Indígenas		Brancos		Pretos		Pardos	
		Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
Empregados	%	59,32	49,11	66,43	59,32	69,27	46,46	66,28	48,23
	Nº	35.100	27.287	13.076.369	9.258.438	1.525.108	735.249	8.337.654	4.442.965
Trabalhador doméstico	%	3,08	25,38	1,01	15,69	2,04	35,53	1,37	27,22
	Nº	1.823	14.103	199.411	2.448.413	44.935	562.378	172.623	2.507.722
Conta própria	%	32,40	18,19	22,90	16,79	24,20	15,43	25,96	18,64
	Nº	19.173	10.109	4.507.786	2.621.243	532.804	244.283	3.265.651	1.717.563
Empregadores	%	1,72	3,52	7,58	4,08	2,83	0,83	3,65	1,54
	Nº	1.018	1.956	1.492.906	637.140	62.220	13.142	459.343	141.459
Não-remunerado	%	3,47	3,79	2,08	4,12	1,66	1,75	2,74	4,37
	Nº	2.054	2.108	408.953	642.916	36.636	27.660	344.708	402.820
Total	%	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	Nº	59.168	55.563	19.685.425	15.608.150	2.201.703	1.582.712	12.579.979	9.212.529

Fontes: IBGE/PNAD, 2002.

que merece reflexão é a maior proporção de mulheres brancas identificadas como empregadas em comparação com pretas, pardas e indígenas, muito embora essa diferença tenha se reduzido ao longo da década.

### Precarização das relações de trabalho

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. Vale a pena ressaltar, entretanto, que, de forma geral, o que se observa é uma redução do universo de empregados com carteira assinada, homens e mulheres, nos últimos anos, evidenciando uma tendência de precarização crescente do mercado de trabalho brasileiro.

Esses dados, conforme demonstra a Tabela 9, indicam que em todos os grupos, com exceção do indígena, houve queda na quantidade de empregados com carteira assinada. No caso do indígena, tanto homens como mulheres, embora tenha havido crescimento da proporção de empregados com carteira de trabalho assinada, isso não significa de fato um crescimento substantivo, pois caiu o número absoluto de indígenas com emprego (de 8.083 em 1992 para 6.224 em 2002, no caso das mulheres indígenas).

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 (Tabela 10). Nesse ponto, mais uma vez podemos identificar a fragilização das relações de tra-

**Tabela 9 - Proporção de Empregados com Carteira de Trabalho Assinada  
Pessoas com 10 Anos ou Mais, Brasil (1992 e 2002)**

Empregados com carteira assinada	Indígenas		Branco		Pretos		Pardos	
	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
Sim	4.468	3.565	7.462.359	4.352.379	709.458	356.750	3.920.028	1.908.436
Não	2.449	4.518	2.404.098	2.574.254	317.753	461.546	2.379.206	2.451.884
Total	6.584	8.083	9.866.457	6.926.633	1.027.211	818.296	6.299.234	4.360.320
<b>% Sim (1992)</b>	<b>67,86</b>	<b>44,10</b>	<b>75,63</b>	<b>62,84</b>	<b>69,07</b>	<b>43,60</b>	<b>62,23</b>	<b>43,77</b>
Sim	2.148	2.898	541.890	948.902	67.130	107.454	358.399	488.060
Não	481	3.326	275.220	985.624	47.105	159.904	272.736	1.072.359
Total	2.629	6.224	817.110	1.934.526	114.235	267.358	631.135	1.560.419
<b>% Sim (2002)</b>	<b>81,70</b>	<b>46,56</b>	<b>66,32</b>	<b>49,05</b>	<b>58,76</b>	<b>40,19</b>	<b>56,79</b>	<b>31,28</b>

Fontes: IBGE/PNADs 1992 e 2002.

balho afetando de maneira particular as mulheres pretas, pardas e indígenas. Embora haja variação positiva na proporção de mulheres que contribuíam para a Previdência em 1992 e em 2002 em todos os grupos de cor, as diferenças entre as brancas e as demais também são significativas. Em 2002, 51,6% das mulheres brancas contribuíam para a Previdência, enquanto entre as indígenas esse número não passava de 32,1%; entre as pretas, 43,3%; e, em relação às pardas, 34,4%.

Já em trabalho publicado pela Rede Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos em 2003, a pesquisadora Wânia Sant'anna compara os indicadores disponíveis sobre a cobertura da Previdência Social para os anos de 1992 e 2001. Segundo ela, “entre 1992 e 2001 houve uma clara tendência de queda do percentual de pessoas em idade ativa cobertas direta ou indiretamente pela Previdência Pública Básica, de 61,2% para 54,2%, ou seja, uma queda de 6,7 pontos percentuais. [...] A queda generalizada para o país foi mais significativa entre a população afrodescendente, de 58% para 50,1% – queda de 7,9 pontos percentuais. Entre a população branca, o percentual passou de 63,2% para 56,7% – queda de 6,7 pontos percentuais” (Rede Saúde, 2003).

## Desigualdade generalizada

Informações obtidas a partir da pesquisa específica realizada em seis regiões metropolitanas do país pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese) sobre mercado de trabalho ilus-

**Tabela 10 - Cobertura Direta e Indireta da Previdência Pública Básica por Cor ou Raça na População em Idade Ativa, Brasil e Grandes Regiões\* (1992 e 2001)**

	Total		População branca		População afrodescendente	
	1992	2001	1992	2001	1992	2001
Brasil	61,2	54,5	63,2	56,7	58,0	50,1
Norte**	49,4	43,3	49,9	45,8	48,2	41,4
Nordeste	58,5	52,1	57,8	50,7	57,9	50,3
Sudeste	62,2	55,1	63,2	56,4	59,4	51,7
Sul	68,5	62,4	69,2	63,6	65,1	55,6
Centro-Oeste	57,7	52,1	58,8	52,8	56,4	49,1

Fontes: IBGE/PNAD/Microdados. Elaboração: Ipea/Disoc, citado em Rede Saúde, 2003.

\* Considera como população coberta os contribuintes diretos com pelo menos uma contribuição efetuada ao longo dos últimos 12 meses e seus cônjuges, segurados da Previdência Rural e seus cônjuges, segurados do sistema de Previdência do funcionalismo público e militar e seus cônjuges, dependentes de até 18 anos e dependentes de até 21 anos que estejam estudando.

Notas: \*\* Exclusiva a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

**Tabela 11 - Taxa de Desemprego Total da População Negra e Não-Negra, Segundo Sexo, Regiões Metropolitanas e Distrito Federal (2001-2002)**

RM e DF	Total	Cor e sexo					
		Negra			Não-negra*		
		Total	Mulheres	Homens	Total	Mulheres	Homens
Belo Horizonte	18,2	19,9	22,2	17,9	15,5	18,6	12,9
Distrito Federal	20,6	22,7	25,6	20,1	17,0	20,4	13,7
Porto Alegre	15,1	22,5	24,5	20,5	14,2	17,1	11,8
Recife	20,7	21,8	25,7	18,8	18,5	22,1	15,4
Salvador	27,4	28,6	31,3	26,2	19,0	22,2	16,0
São Paulo	18,3	22,8	26,2	19,9	15,8	18,8	13,3

Fontes: Dieese/Seade e entidades regionais - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

\* A pesquisa realizada pelo Dieese não levantou separadamente a categoria indígena. Os amarelos estão incluídos entre os não-brancos.

**Tabela 12 - Taxa de Participação no Mercado de Trabalho, Pessoas de 10 Anos ou Mais, Brasil (1991 e 2000)**

Brasil	Branco		Preto		Pardo		Indígena	
	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
<b>1991</b>								
Taxa de atividade	72,0	34,4	72,8	38,1	42,1	18,9	47,8	17,5
Taxa de ocupação	69,3	32,1	69,1	35,4	38,5	16,5	44,5	15,4
Taxa de desemprego	3,7	6,7	5,1	7,3	8,4	12,8	6,8	12,1
<b>2000</b>								
Taxa de atividade	61,6	39,7	63,7	43,6	64,0	41,0	61,4	38,0
Taxa de ocupação	53,6	30,8	52,6	31,5	51,8	28,0	51,3	26,2
Taxa de desemprego	12,9	22,5	17,4	27,8	19,1	31,8	16,4	31,0

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 1991 e 2000.

**Tabela 13 - Rendimento Médio Real por Posição na Ocupação, Segundo Cor e Sexo, Região Metropolitana de São Paulo (2001-2002)**

Instrução	Total	Cor e sexo					
		Negra			Não-negra		
		Total	Mulheres	Homens	Total	Mulheres	Homens
Total de ocupados	980	638	494	756	1.166	896	1.379
Assalariado total	1.019	700	615	749	1.181	1.015	1.302
Autônomo	717	508	300	623	840	531	1.027
Empregador	2.784	2.234	(*)	(*)	2.882	2.226	3.138
Empregado doméstico	375	372	365	(*)	378	363	(*)
Trabalhador familiar	-	-	-	-	-	-	-
Outros	1.703	875	(*)	(*)	1.915	1.578	2.128

Fontes: Dieese/Seade e entidades regionais - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

\* A amostra não comporta a desagregação para essa categoria.



tram o fenômeno da desigualdade racial. Os dados apurados pelo levantamento mensal do Dieese em 2002 são ainda mais reveladores desse quadro quando tomamos como referência os recortes de sexo e cor ou raça simultaneamente.

A proporção das mulheres negras desempregadas, por exemplo, era superior à dos homens negros e brancos e à das brancas e amarelas em todas as regiões metropolitanas pesquisadas, chegando a mais de 30% em Salvador, como mostra a Tabela 11. 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 (Dieese, 2004). 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. Já a situação de desalento caracteriza o entrevistado que informou não estar procurando trabalho por ter se desgastado com a dificuldade em conseguir uma ocupação. Não está mais procurando emprego, porém também não está ocupado.

Caso se observe a taxa de desemprego aberto segundo as faixas de idade, verificamos que as mulheres negras mais jovens, entre 18 e 24 anos, são especialmente afetadas, com percentuais variando de 30% a 50% em todas as regiões metropolitanas.

Esse cenário preocupante é detectado também quando analisamos dados de outros levantamentos, como os do IBGE. Constata-se, mais uma vez, que as mulheres negras são as mais afetadas pelo desemprego, com aumento das taxas de mais de dez pontos percentuais no período de 1991 e 2000, como podemos ver na Tabela 12.

## Diferenças salariais

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, mesmo quando eles se encontram em posições equivalentes de ocupação ou em termos de escolaridade.

Tais desigualdades estão presentes em todas as regiões pesquisadas. Em São Paulo, por exemplo, a média de rendimento das mulheres negras assalariadas era de 615 reais enquanto a das brancas na mesma posição chegava a 1.015 reais (Tabela 13).

Se tomarmos como referência a escolaridade, a situação é semelhante. Em São Paulo, o rendimento médio de uma mulher negra com curso superior era de 1.375 reais, enquanto uma mulher branca com a mesma escolaridade ganhava 1.822 reais. Vale observar que tais diferenças eram bem menores ou quase inexistentes nos níveis de escolaridade mais baixos, porém iam se ampliando à medida que comparamos as trabalhadoras com maior escolaridade.

## Saúde e direitos reprodutivos

A atenção à saúde no Brasil revela-se ainda mais precária quando analisamos a situação das mulheres negras e indígenas – grupos populacionais que estão mais expostos a tratamentos inadequados e ações insuficientes de cuidado e prevenção.

O primeiro problema é a carência de dados específicos sobre a saúde desses segmentos, o que tem dificultado a realização de um diagnóstico preciso a respeito da qualidade de vida da população negra e indígena de modo geral e, em particular, das mulheres desses dois grupos.

No que diz respeito à população indígena, a mudança do sistema de implementação das ações básicas de saúde voltadas para esse segmento nos últimos anos vem trazendo acesso mais amplo às informações, principalmente por meio de levantamentos específicos e da criação dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) (Coimbra, 2004). A partir de 2000 foram organizados 34 DSEI, com vistas ao atendimento de todos os indígenas do Brasil (Azevedo, 2000). Mas, apesar do avanço no que se refere à organização dos serviços, ainda é grande o desafio de contemplar as peculiaridades de cada contexto na implantação desses distritos (Pellegrini, 2000).

Realizado em junho de 2002, em Manaus, o I Encontro das Mulheres Indígenas da Amazônia Brasileira apresenta, em seu documento final, uma série de considerações e demandas relativas à necessidade de adoção de políticas específicas de saúde para as mulheres indígenas, voltadas para: a ampliação da participação delas como Agentes Indígenas de Saúde e professoras, e a capacitação de mulheres indígenas para trabalhar com exames ginecológicos, além do aprimoramento de todas as parteiras indígenas, acompanhadas de auxiliares. Há também a reivindicação de melhorias nos serviços de saúde, enfatizando atendimento específico e diferencia-

do, assim como serviços de saneamento básico nas comunidades, além do estímulo ao plantio, ao uso das plantas medicinais e à criação de hortas comunitárias.

## Acessos diferenciados

As desigualdades entre mulheres negras e brancas também são gritantes quando o assunto é saúde. São inúmeros os estudos que mostram claramente essas disparidades. Um dos mais importantes foi a Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde, realizada em 1996 pelo IBGE, que revelou, por exemplo, as diferenças nas condições de acesso à saúde reprodutiva entre negras e brancas. Perpétuo (2000), por sua vez, mostrou que as mulheres negras tinham menos acesso às consultas pré-natal e fizeram menos exames ginecológicos de rotina (Tabela 14).

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.

Em 1995, foi realizado um estudo no município de São Paulo que mostrava a maior incidência de miomas uterinos entre mulheres negras e, principalmente, que a proporção de histerectomias era quatro vezes maior entre elas em comparação com as brancas (Souza, 2001). Além dos miomas,

**Tabela 14 - Distribuição das Mulheres Brancas e Negras, Segundo Atendimento Ginecológico, Brasil (1996)**

Exames	Brancas (%)	Negras (%)
<b>Fez exame alguma vez (15-34 anos)</b>		
Nunca fez	22,3	35,0
Sim	77,7	65,0
<b>Fez exame no último ano (15-34 anos)</b>		
Não fez	46,5	59,6
Sim	53,5	40,4
<b>Fez exame alguma vez (35 anos e mais)</b>		
Nunca fez	13,0	23,7
Sim	87,0	76,3

Fonte: Microdados da PNDS, reproduzidos em Ignez Helena Oliva Perpétuo, "Raça e acesso às ações prioritárias na agenda da saúde reprodutiva", *Jornal Rede Saúde*, nº 22, novembro de 2000.

Oliveira apresenta outros males cujas predisposições biológicas aparecem mais na população negra, tais como diabetes tipo II, hipertensão arterial e anemia falciforme (Oliveira, 2000).

Diante da identificação desses problemas e da pressão do movimento negro, foi criado, no final dos anos 1990, um programa governamental para atendimento específico às vítimas de anemia falciforme (Roland, 2001). O alcance e a operacionalização dessa ação, porém, ainda têm impactos limitados.

Também passou a ser reconhecida a necessidade da melhoria do atendimento à saúde da população negra no âmbito do SUS, já que, segundo dados de 1998, “apenas 14,6% da população afrodescendente possuía plano de saúde privado, contra 32,3% da população branca” (Rede Saúde, 2003).

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.

Tal desigualdade foi verificada 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 recentes 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.

Em trabalho, também concluído recentemente, com 1.068 mulheres (542 negras e 526 não-negras) maiores de 18 anos atendidas em serviços públicos de referência para o tratamento de DST/Aids do estado de São Paulo, a pesquisadora Fernanda Lopes (2003) detectou a existência de fatores que contribuem para que mulheres negras com HIV/Aids estejam mais vulneráveis à reinfecção e ao adoecimento.



## A força da mobilização social

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. Em 1996, pela primeira vez na história, o Ministério da Saúde promoveu uma mesa-redonda sobre saúde da população negra e, desde então, também como parte das diretrizes do Plano Nacional de Direitos Humanos, foi estabelecida a inclusão obrigatória do quesito sobre raça e cor em diferentes documentos oficiais, tais como declaração de nascido vivo, certidão de nascimento, carteira de identificação civil e militar, autorização de internação hospitalar e declaração de óbito. A operacionalização dessa medida, agora como norma no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), ainda não é inteiramente cumprida. No entanto, existe uma mobilização crescente do movimento negro para que essa informação seja levantada e disponibilizada.

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).

## Violência contra a mulher

Uma das áreas na qual os indicadores se mantêm bastante precários em relação ao recorte de cor e raça é a que se refere à violência contra a mulher. Como sabemos, esse é um setor marcado pela subnotificação e pela imprecisão dos dados de forma geral.

Alguns registros de serviços de atendimento a vítimas de violência revelam predominância de mulheres negras que buscam esses centros. Dados do Centro de Atenção à Mulher Vítima de Violência (SOS Mulher), da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro, mostram que, no período de março a maio de 1999, das mulheres atendidas, 65,8% eram negras e 34,2% brancas (AMB, 2001).

Apesar da precariedade das informações disponíveis, o tema da violência de gênero tem sido uma preocupação constante do movimento de mulheres negras desde os anos 1990. Várias organizações têm atuado em programas de prevenção, em atendimento a vítimas e em capacitação de profissionais de saúde e segurança pública para que possam oferecer melhor assistência a essas mulheres (CCMN, 2001).

Entre as mulheres indígenas, o problema da violência doméstica também existe e, em geral, está associado: aos altos índices de alcoolismo entre homens e jovens, que geram desagregações na família e na comunidade indígena; à questão da violência sexual; à gravidez precoce e ao desconhecimento sobre as doenças sexualmente transmissíveis (Coiab, 2002).

## **Direitos civis e políticos**

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.

Sabemos que sempre houve mulheres, brancas, negras e indígenas, que, em todos os períodos da história, lutaram contra a opressão e o machismo. Os registros são poucos para o período colonial e, no caso das negras e indígenas, mesmo para os séculos 19 e 20 essas informações são precárias.

## **Brasileiras guerreiras**

O *Dicionário Mulheres do Brasil* (Schumaker & Brazil, 2001) traz um conjunto de informações sobre as mulheres indígenas e negras que tiveram papel relevante na luta por direitos, na melhoria das condições de vida na sua comunidade, na política e em outras áreas da vida pública. Entre elas, destacam-se, por exemplo, Antonieta de Barros (1901-1952), educadora, jornalista, escritora, negra e primeira mulher eleita para a Assembléia Legislativa de seu estado, Santa Catarina; e Maria Firmina dos Reis, nasci-



da em São Luís (1825-1917) e cujo livro *Úrsula* pode ser considerado o primeiro romance abolicionista escrito por uma brasileira.

Vale lembrar que 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 19, no movimento abolicionista e na luta, nas décadas seguintes, pela ampliação dos direitos dessa população.

## Novos sonhos

A partir dos anos 1930, a agenda dessas organizações é fundamentada na idéia de ampliar o acesso dos negros à educação, a oportunidades de trabalho e a um maior espaço de participação na vida política e econômica do país (Silva, 2003; Nascimento & Nascimento, 2000). Nessa década é particularmente importante o surgimento da Frente Negra Brasileira, atuante entre 1931 e 1937, porém com reduzida participação de mulheres.

Em 1944, Abdias do Nascimento fundou, com outros militantes, o Teatro Experimental do Negro (TEN), que tinha por objetivo abrir oportunidades de expressão artística para esse grupo populacional, conjugando a essa atuação cultural também uma “função social” (Nascimento & Nascimento, 2000:207). Nesse espaço, as mulheres negras participaram intensamente, seja no trabalho artístico, que revelou atrizes como Ruth de Souza e Léa Garcia, seja nas atividades sociais voltadas para a alfabetização, que reuniam empregadas domésticas, operários, motoristas etc.

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.

## Os ventos da redemocratização

O período de redemocratização, vivido pela sociedade brasileira desde meados dos anos 1970 e consolidado a partir de 1985 com o fim do regime militar, teve como marco importante a rearticulação de diversos movimentos sociais. O movimento de mulheres também se organiza nesse momento, recebendo a influência das idéias feministas difundidas a par-

tir dos anos 1960 na Europa e nos Estados Unidos, mas também atuando na batalha pela anistia, pela liberdade política e pelo retorno à democracia.

Se o movimento feminista que então se estruturava era fundamentalmente liderado por brasileiras de classe média, com maior escolaridade, também foi nesse período que mulheres de classes populares passaram a se organizar em torno de demandas por serviços urbanos, direitos trabalhistas, creches e contra o aumento de preços. É da confluência dessas diferentes iniciativas que se estrutura o moderno movimento de mulheres, atuante na vida pública brasileira nos últimos 30 anos.

São Paulo é um importante palco dessas mudanças. Em 1983 o governador Franco Montoro instituiu o Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF), com a participação de 30 conselheiras, sendo todas brancas, o que provocou a mobilização de mulheres negras, que, além de conseguir a nomeação de duas representantes, também passam a organizar-se no Coletivo de Mulheres Negras de São Paulo, um dos primeiros grupos de mulheres negras constituídos no país no período pós-militar (Roland, 2000:238).

### **Luta anti-racista**

Nos anos 1980, surgem vários grupos de mulheres negras em diferentes estados da federação<sup>2</sup>, marcando a busca de um espaço específico de mobilização política. Já no âmbito do movimento negro, que se reorganizou no período da redemocratização a partir do surgimento do Movimento Negro Unificado, em 1978, lideranças como a feminista Lelia Gonzalez tiveram papel fundamental ao demonstrar que o sexismo e o racismo caminhavam juntos e contribuíam de maneira articulada para a posição subordinada das negras na sociedade brasileira (Bairros, 2004; Ribeiro, 2004).

Um momento marcante para a mobilização anti-racista foi o ano de 1988, em que se celebrou oficialmente o Centenário da Abolição da Escravidão no Brasil. As organizações negras usaram a data para denunciar o racismo e as desigualdades raciais, e as mulheres negras estiveram presentes nessas articulações de forma organizada. Nesse ano, também aconteceu o I Encontro

<sup>2</sup> Rolland (2000) cita os seguintes grupos como os principais surgidos ao longo da década de 1980: Nzinga (RJ); Aqualtune (RJ); Casa da Cultura da Mulher Negra (Santos, SP); Mãe Andresa (MA); Centro de Mulheres de Favela e Periferia (RJ); Grupo de Mulheres Negras (ES); Maria Mulher (RS); Coletivo de Mulheres Negras de Belo Horizonte (MG) (posteriormente nomeado Nzinga); Geledés (SP); Comissão de Mulheres Negras de Campinas (SP), entre outros.



Nacional de Mulheres Negras (ENMN), em Valença, Rio de Janeiro, com a participação de 450 mulheres de 17 estados.

### **Articulação nacional**

Desde esse momento se iniciam os debates sobre a necessidade de criação de uma instância nacional de mulheres negras. Tal discussão iria estender-se ao longo da década de 1990. Havia, então, diferentes correntes: algumas considerando que era essencial atuar de forma organizada principalmente entre as feministas, enquanto outras consideravam importante influenciar as ações do movimento negro (Roland, 2000; Ribeiro, 1995 e 2004).

Dois seminários de mulheres negras, realizados em 1993 e 1994, sinalizaram debates importantes que contribuíram para o aprofundamento do processo de organização em nível nacional. Ambos apontaram para a criação de uma rede ou de uma articulação nacional de mulheres negras. Essa proposta de articulação, porém, só veio a se concretizar vários anos depois.

Também no início dos anos 1990, um conjunto de instituições promoveu o I Seminário Nacional Políticas e Direitos Reprodutivos das Mulheres Negras (Geledés, 1993), realizado em Itapeverica da Serra. Esse encontro marcou a mobilização das mulheres negras para a participação no processo preparatório da Conferência sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo, em 1994. O documento denunciava a prática indiscriminada da esterilização, que afetava de maneira mais ostensiva as negras, e reivindicava a adoção de políticas de planejamento familiar que garantissem a liberdade de escolha das mulheres envolvidas.

### **A polêmica da esterilização**

Um dos temas que mais vêm mobilizando as organizações de mulheres negras ao longo das duas últimas décadas tem sido a questão do direito à saúde e em particular a luta pela garantia de seus direitos sexuais e reprodutivos. A importância do tema foi reforçada pela maior articulação do movimento de mulheres negras com a academia. Destaca-se aqui a criação do Programa de Saúde Reprodutiva da Mulher Negra, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e do Núcleo de Estudos de População (Nepo)/Unicamp, sob a coordenação da demógrafa Elza Berquó, em junho de 1994.

O debate sobre esterilização também foi uma contribuição significativa do movimento de mulheres negras para a discussão sobre saúde reprodutiva. O tema, entretanto, foi cercado de controvérsias. Algumas integrantes do movimento consideravam que a esterilização deveria ser normatizada como forma de coibir abusos, enquanto outras acreditavam que a regulamentação poderia prejudicar ainda mais as negras, levando à legitimação de práticas racistas (Ribeiro, 1995).

Não restam dúvidas de que 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, a presença das mulheres negras se deu tanto por meio de encontros específicos, como o de Itapeverica da Serra, quanto pela articulação com outros segmentos feministas.

Elas também estiveram presentes no processo preparatório da Conferência de Pequim, em 1995, participando da construção da Articulação de Mulheres Brasileiras. Nas discussões no âmbito latino-americano, as mulheres negras brasileiras tiveram importante papel na mobilização das representantes dos outros países, levando à elaboração do documento “Propostas das mulheres negras latino-americanas e caribenhas para Beijing”, que reforçava o caráter multiétnico e multicultural do continente e recomendava a adoção de políticas que levassem em conta essas diferenças (Ribeiro, 1995).

## **A caminho da maturidade**

No final da década de 1990, como resultado de todo esse processo de participação das conferências mundiais e nos diversos encontros feministas, 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.

Mas foi na preparação da III Conferência Mundial contra o Racismo, 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 contexto, em 2000.

O processo preparatório da Conferência Mundial contra o Racismo (CMR), realizada em Durban, na África do Sul, em 2001, levou a um engajamento e



a um papel de 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, foi incluída, no texto final da declaração e do plano de ação de Durban, a maioria das contribuições dos afrodescendentes.

No Brasil, a AMNB continua atuando na elaboração de propostas e na negociação com o governo e o Congresso pela adoção de políticas de promoção da igualdade racial. Entre outras iniciativas, participou da criação de uma articulação com diferentes organizações não-governamentais, incluindo várias organizações de mulheres, que, a partir de 2001, formaram uma rede para debater uma agenda comum em torno da Conferência de Durban e integrar diferentes atores sociais na luta anti-racista (Heringer & Lopes, 2003).

Estima-se que existam hoje no Brasil mais de cem entidades de mulheres negras, incluindo-se aí também o Fórum Nacional de Mulheres Negras, criado em 2002. Essas organizações vêm participando de diversas redes e articulações<sup>3</sup> 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.

### **As mulheres indígenas e a luta por direitos**

As associações e organizações indígenas surgiram, em várias regiões do país, na década de 1980. Mas foi após a promulgação da Constituição de 1988 que elas se multiplicaram, devido à possibilidade de se constituírem como pessoas jurídicas. No Brasil há uma grande diversidade de povos indígenas, incluindo componentes lingüísticos e demográficos diferenciados, tornando a questão da sua representação política muito complexa.

Segundo o Conselho Indigenista Missionário (Cimi), com base em dados do IBGE, atualmente “tem-se conhecimento da existência de povos indíge-

<sup>3</sup> Um exemplo desta articulação foi a participação das mulheres negras na Conferência Nacional das Mulheres Brasileiras, realizada em 2002, que deu origem ao documento “Plataforma Política Feminista”: “Para nós, mulheres negras, a ‘Plataforma política feminista’, que emerge desta conferência, representa o coroamento de mais de uma década de luta pelo reconhecimento e incorporação do racismo, da discriminação racial e das desigualdades de gênero e raça que eles geram como um dos eixos estruturais da luta das mulheres brasileiras” (Carneiro, 2003).

nas, com suas respectivas terras tradicionais, demarcadas ou não, vivendo em 24 unidades da federação”. Essa diversidade consiste em 235 povos, falando 180 línguas diferentes e distribuídos em 825 terras. Sabe-se que há também uma grande quantidade de indígenas morando em centros urbanos, além daqueles pertencentes a povos ainda sem contato com a sociedade e outros que hoje reassumem suas identidades étnicas até então ocultadas (Cimi, 2005).

A articulação mais importante dessas entidades é a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab). Fundada em 1989, reúne 75 organizações e 165 povos indígenas. Dentro da Coiab, em 2001 foi fundado o Departamento de Mulheres Indígenas, que tem entre seus principais objetivos lutar pelos direitos das mulheres indígenas em nível nacional e internacional; promover a articulação entre as diferentes organizações das mulheres indígenas da Amazônia; tratar das questões relacionadas a saúde, educação, cultura, direitos, desenvolvimento sustentável, formação, capacitação e qualificação dessas mulheres; articular projetos de apoio a elas; estimular iniciativas de valorização e fortalecimento das manifestações culturais dos povos indígenas, organização social, costumes, tradições e línguas; além de receber e encaminhar às autoridades competentes todas as denúncias de violência contra as mulheres indígenas (Conselho Nacional do Direito da Mulher, Ministério da Justiça e Comissão de Direitos Humanos) (Coiab, 2002).

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 que as mulheres negras também se defrontaram e defrontam no movimento negro.

É importante lembrar que 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.

As diferentes iniciativas em curso tanto no âmbito do movimento de mulheres negras quanto do movimento de mulheres indígenas apontam para um cenário de crescente visibilidade das questões e demandas desses grupos. Tais articulações também fazem com que o Estado brasileiro



incorpore, cada vez mais, as reivindicações desses movimentos na formulação de políticas públicas, principalmente no campo social.

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 negras e indígenas brasileiras no século 21. A efetiva implementação da agenda de Durban, incluindo a interseccionalidade de gênero, raça e etnia, é um deles. E é fundamental que as organizações de mulheres negras e indígenas persistam em sua atuação, procurando influenciar as políticas públicas e contribuir para que a perspectiva feminista e anti-racista seja incorporada pelos diferentes setores e espaços institucionais da sociedade brasileira.

## Gênero e raça

# Ações afirmativas no Brasil

Andréia Peres

**A** pesar do termo ainda soar como novidade no Brasil, os sistemas de cotas e de ações afirmativas datam do final do século 19 e começo do século 20. “Toda a nossa base imigracionista foi calcada no sistema de cotas e de preferências, na medida em que havia incentivos para o acesso à terra destinada aos imigrantes. E houve também a Lei de Locação de Serviços do século 19, que favorecia essa mesma população”, afirma o sociólogo João Carlos Nogueira, subsecretário de Políticas de Ações Afirmativas. Segundo ele, o que é novo é a forma como isso vem sendo conduzido. “As cotas, no passado, também estavam ‘racializadas’, mas a serviço da inclusão de imigrantes, e não de negros”, afirma.

A expressão como é conhecida hoje teve origem nos Estados Unidos. Nos anos 1960, os norte-americanos viviam um momento de reivindicações democráticas internas. A principal bandeira do movimento pelos direitos civis era a extensão da igualdade de oportunidade a todos. No período, começaram a ser eliminadas as leis segregacionistas vigentes no país e o movimento negro surgiu como uma das principais forças atuantes. É nesse contexto que se desenvolveu a idéia de uma ação afirmativa, exigindo que o Estado, além de garantir leis anti-segregacionistas, assumisse uma postura ativa para a melhoria das condições da população negra.<sup>1</sup>

A ação afirmativa, no entanto, não ficou restrita aos Estados Unidos. Experiências semelhantes ocorreram em vários países da Europa Ociden-

<sup>1</sup> Sabrina Moehlecke, *Ação Afirmativa: História e Debates no Brasil*, Cadernos de Pesquisa, novembro de 2002, Fundação Carlos Chagas.

tal, na Índia, Malásia, Austrália, Canadá, Nigéria, África do Sul, Argentina e em Cuba, dentre outros.

Segundo Sabrina Moehlecke, autora de uma tese de doutorado sobre o assunto e consultora da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, do Ministério da Educação, seu público-alvo variou de acordo com as situações existentes e abrangeu grupos como minorias étnicas, raciais e mulheres. As principais áreas contempladas são o mercado de trabalho; o sistema educacional, especialmente o ensino superior; e a representação política.

Além desses aspectos, a ação afirmativa também envolveu, de acordo com a especialista, práticas que assumiram desenhos diferentes. O mais conhecido é o sistema de cotas, que consiste em estabelecer um determinado número ou percentual a ser ocupado em área específica por grupo(s) definido(s), o que pode ocorrer de maneira proporcional ou não e de forma mais ou menos flexível.

## O sistema de cotas

O primeiro registro no Brasil do que hoje poderíamos chamar de ação afirmativa data, segundo Moehlecke, de 1968, quando técnicos do Ministério do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho manifestaram-se favoráveis à criação de uma lei que obrigasse as empresas privadas a manter uma porcentagem mínima de “empregados de cor” (20%, 15% ou 10%, de acordo com o ramo de atividade e a demanda), como única solução para o problema da discriminação racial no mercado de trabalho. Uma lei nesse sentido, no entanto, não chegou a ser elaborada.

A discussão, atualmente, tem se focado na educação. “É necessário que a gente comece por lugares que são estratégicos”, justifica João Carlos Nogueira. Segundo ele, embora a polêmica, os debates e as próprias ações tenham sido dirigidos ao ensino superior, a política não está restrita ao sistema de ensino.

Atualmente, existem 53 universidades públicas federais e cerca de 70 estaduais. Dessas, oito federais e nove estaduais já adotaram o sistema de cotas. “Cada uma constrói o seu modelo. Temos diferenças regionais muito grandes e uma presença da população negra diferenciada em cada estado”, afirma Nogueira.

Apesar de o projeto de lei que estabelece as cotas nas universidades ainda não ter sido aprovado no Congresso, praticamente todas as univer-

sidades, segundo o subsecretário, já estão discutindo alguma forma de inclusão de acesso da população negra.

Por enquanto, apenas as primeiras universidades que adotaram o modelo, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual da Bahia (Uneb), fizeram avaliações dos resultados dessa política. “O aproveitamento desses alunos é igual ou, às vezes, até ligeiramente superior ao dos alunos regulares”, aponta Nogueira.

Para Sabrina Moehlecke, é ingênuo pensar que uma política de ação afirmativa vai mudar o cenário de desigualdades sociais do país. “Há toda uma estrutura já histórica de desigualdade que para que isso dê certo são necessárias muitas ações, programas e projetos”, afirma.

### O impacto das ações afirmativas

Martin Carnoy (1995), em amplo estudo sobre a situação socioeconômica dos negros norte-americanos no período que vai dos anos 1930 ao final do século XX, procura observar que fatores contribuíram para a melhoria das condições de vida e para a diminuição das desigualdades raciais. Controlando diversas variáveis, observa que os maiores ganhos da população negra ocorreram nos anos 1940, 60 e início dos 70, quando governos social-democratas intervinham na sociedade, desenvolvendo políticas de equalização de oportunidades. Já nos anos 1950 e 90, quando os governos eram menos participativos e mais conservadores em termos sociais, os ganhos foram baixos, ainda que a economia estivesse em ritmo de crescimento, o desemprego fosse baixo e os níveis educacionais tivessem aumentado.<sup>2</sup> “A ação afirmativa tem realmente um impacto nos governos progressistas, social-democratas, que, além de políticas de ação afirmativa, também investem em políticas sociais”, conclui Sabrina Moehlecke.

Segundo ela, não dá para reduzir o debate a uma polarização entre políticas universais de expansão da educação e políticas de ação afirmativa, como se fossem opções excludentes. O ideal é expandir o acesso à educação ao mesmo tempo em que se garante efetivamente o direito de todos a uma escola de qualidade, com igual oportunidade de acesso e permanência. “Só assim você pode falar de algum impacto na desigualdade”, afirma.

<sup>2</sup> Sabrina Moehlecke, *Ação Afirmativa: História e Debates no Brasil*, Cadernos de Pesquisa, novembro de 2002, Fundação Carlos Chagas.

Além das cotas, outras ações afirmativas, que não implicam reserva de vagas, também vêm sendo discutidas tanto no ensino fundamental quanto médio. Uma delas, de acordo com Sabrina Moehlecke, é colocar a lei que inclui o ensino de história afro-brasileira no currículo em prática. “Não basta garantir o acesso a alguns locais, mas, sim, mudar a cultura, modificando atitudes e comportamentos”, conclui.

É consenso que as cotas por si sós não resolvem o problema da desigualdade racial no Brasil. “Precisamos acoplar um conjunto de outras coisas”, reconhece Sueli Carneiro, uma das fundadoras da organização não-governamental Geledés. O que importa, segundo ela, é que haja vontade política de enfrentar o problema. “O melhor das cotas é o fato de que lançam uma pá de cal sobre a hipocrisia da democracia racial brasileira. Elas desmascaram os interesses, as resistências que estão presentes na sociedade em relação à equalização das condições de disputas sociais entre negros e brancos. Só por isso elas já são vitoriosas”, afirma.

## Igualdade de oportunidades no mercado de trabalho

*Depois da educação, o foco do governo em relação às ações afirmativas será o mercado de trabalho. “O desafio é imenso”, reconhece o sociólogo João Carlos Nogueira, subsecretário de Políticas de Ações Afirmativas. Hoje, segundo ele, há 89 milhões de pessoas ocupadas no Brasil. Dessas, apenas 23 milhões têm carteira assinada. “Os negros estão nessa base precarizada, flexibilizada”, analisa. “Quando ocupam o emprego formal são os mais pobres e os que ganham menos”, diz ele.*

*No mercado de trabalho, é preciso, segundo ele, desenvolver ações articuladas nos vários setores produtivos que empregam e contratam serviços. “Estamos desenvolvendo com a Comissão*

*Tripartite para emprego e ocupação, presidida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, iniciativas que atenderão aos vários setores produtivos: empresas privadas e multinacionais”, afirma. “Com isso, levaremos a uma ampliação das políticas de diversidade e de ações afirmativas.”*

*No governo, segundo Nogueira, discutem-se a busca de acesso ao serviço público e a permanência nele. Isso inclui, de acordo com ele, contratos, concursos e até mesmo programas de incentivo em alguns setores do serviço público. Outra tendência forte é o sistema de metas que estabelece um número mínimo de negros, indígenas e/ou mulheres nos quadros de determinadas empresas ao longo de um período.*

## BIBLIOGRAFIA

- ALVES, Branca Moreira. *Ideologia e Voto Feminino no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1980.
- AMB. *Mulheres Negras: Um Retrato da Discriminação Racial no Brasil*. Brasília, Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), 2001.
- 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), Página eletrônica Povos indígenas no Brasil, 2000. 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". In *Revista Estudos Feministas*. Dossiê Mulheres Negras, 1995, pp. 458-463.
- \_\_\_\_\_. "Lembrando Lelia Gonzalez". In *Caderno de Textos do Seminário "A Interseção das Desigualdades de Raça e Gênero"*. Ibam/DFID, 2004.
- BARSTED, Leila Linhares & HERMANN, Jacqueline. "Mulheres Negras e Indígenas: A Lei e a Realidade". In *As Mulheres e a Legislação Contra o Racismo*. Rio de Janeiro, Cepia, 2001.
- BEATO, Lucila. "Relatório sobre Direito ao Trabalho". In *Projeto Relatórios PDHESC*. Brasília, 2003.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal, 2003.
- CARNEIRO, Sueli. "Nosso Olhar Transforma o Mundo!". In *Revista da AMNB*, 2003.
- CCMN - CASA DE CULTURA DA MULHER NEGRA. "Violência Contra a Mulher: um Novo Olhar". Santos, Casa de Cultura da Mulher Negra, 2001.
- CIMI - CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. Povos Indígenas no Brasil – informações gerais, 2005. Disponível em: <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: <http://www.coiab.org.br>. Acesso em 25 de março de 2005.
- \_\_\_\_\_. *Mulheres Indígenas Formalizam Aliança com Mulheres Negras*, 2004. Disponível em: <http://www.coiab.org.br>. Acesso em 25 de março de 2005.
- COIMBRA, Carlos. Trabalho apresentado na sessão Raça e Etnia: Saúde e Diversidade Cultural. Seminário Raça, Sexualidade e Saúde: Perspectivas Regionais. Rio de Janeiro: Clam/IMS/Uerj, Ceab/Ucam e Fiocruz, 2004.

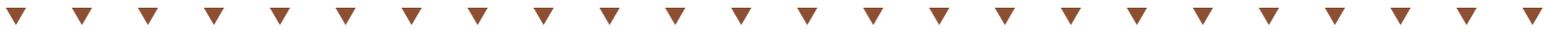


- CRENSHAW, Kimberly. "Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero". In *Caderno de Textos do Seminário A Interseção das Desigualdades de Raça e Gênero*. Ibam/DFID, 2002.
- CRIOLA. "Desigualdades Raciais: Indicadores". Rio de Janeiro, Criola, 2003, volumes 1 e 2.
- \_\_\_\_\_. "Saúde e Raça: o Respeito à Diferença". In *Boletim Toques*, nº 14, 2004, Rio de Janeiro, Criola.
- DIEESE. Pesquisa de Emprego e Desemprego, 2004. (Síntese de resultados e metodologia básica acessadas em: <http://www.dieese.org.br>).
- GELEDÉS. *Declaração de Itapeverica da Serra das Mulheres Negras Brasileiras*. Documento final do Seminário Nacional Políticas e Direitos Reprodutivos das Mulheres Negras". São Paulo, Geledés, 1993.
- FUNDAÇÃO MacArthur. *Programa de População e Saúde Reprodutiva no Brasil: Lições Aprendidas*. São Paulo, Fundação MacArthur, 2003.
- 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 (*Texto para Discussão*, nº 807), 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, 2004. ICC-Brasil: *Índice de Compromissos Cumpridos: Uma Estratégia para o Controle Cidadão da Igualdade de Gênero*. Rio de Janeiro/Santiago, Cepia/Flacso.
- INBRAPI. Conamil 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.
- LIMA, Márcia. "O Quadro Atual das Desigualdades". In: HASENBALG, C.; SILVA, N. V. & LIMA, M. (orgs.). *Cor e Estratificação Social*. Rio de Janeiro, Contracapa, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Serviço de Branco, Serviço de Preto: Um Estudo sobre Cor e Trabalho no Brasil Urbano*. Rio de Janeiro, Programa de pós-graduação em Sociologia e Antropologia, IFCS-UFRJ, Tese de doutorado, 2001.
- LOPES, Fernanda. *Mulheres Negras e Não-Negras Vivendo com HIV/Aids no Estado de São Paulo*. São Paulo - Departamento de Epidemiologia da Faculdade de Saúde Pública/USP. Tese de doutorados, 2003.

- MARTINS, Alerte Leandro. "Maior Risco para Mulheres Negras no Brasil". In *Jornal da Rede Saúde*, São Paulo: Rede Saúde, nº 23, 2004.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Programa do I Seminário Nacional sobre Saúde da População Negra, 2004. Disponível em: <http://www.ms.gov.br>.
- NASCIMENTO, Abdias & 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". São Paulo: *Jornal da Rede Saúde*, nº 22, nov. 2000.
- ONU. *Declaração e Plano de Ação da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Brasília, Fundação Palmares, 2001.
- PELLEGRINI, Marcos. "A Política de Saúde Indígena", 2000. In *Instituto Socioambiental (ISA)*. Página eletrônica Povos indígenas no Brasil. 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.
- PENA, Maria Valéria Junho & PITANGUY, Jacqueline (orgs.) *A Questão de Gênero no Brasil*. Rio de Janeiro, Cepia e Banco Mundial, 2003.
- PITANGUY, Jacqueline. "Gênero, Cidadania e Direitos Humanos". In BRUSCHINI, Cristina, & ÜNBEHAUM, Sandra (orgs.) *Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira*. São Paulo, Editora 34/ Fundação Carlos Chagas, 2002.
- REDE SAÚDE. *Jornal da Rede Saúde*. Informativo da Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos. São Paulo, Rede Saúde, nº 22, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Jornal da Rede Saúde*. Informativo da Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos. São Paulo, Rede Saúde, nº 23, 2001.
- \_\_\_\_\_. *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 agosto/2004, Disponível em <http://www.redesaude.org.br>.



- RIBEIRO, Matilde. "Mulheres Negras Brasileiras: De Bertioga a Beijing". In *Revista Estudos Feministas* - Dossiê Mulheres Negras. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, vol. 3, nº 2, 1995.
- \_\_\_\_\_. "Relações Raciais nas Pesquisas e nos Processos Sociais: em Busca de Visibilidade para as Mulheres Negras". In: RAGO, Margareth *et alii* *A Mulher Brasileira nos Espaços Público e Privado*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2004.
- ROLAND, Edna. "O Movimento de Mulheres Negras Brasileiras: Desafios e Perspectivas". In GUIMARÃES, Antonio S. A. & HUNTLEY, Lynn (orgs.) *Tirando a Máscara: Ensaios sobre o Racismo no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2000.
- \_\_\_\_\_. "PAF: Um Programa que Ainda não Saiu do Papel". In *Jornal da Rede Saúde*. São Paulo: Rede Saúde, nº 23, 2001.
- SADER, Eder. *Quando Novos Personagens Entram em Cena. Experiências e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo: 1970-1980*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- SCHUMACHER, Schuma & BRAZIL, Érico Vital (orgs.). *Dicionário Mulheres do Brasil de 1500 até a Atualidade*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2001.
- SILVA, Joselina da. "A União dos Homens de Cor: Aspectos do Movimento Negro dos Anos 40 e 50". *Estudos Afro-Asiáticos*, Ano 25, nº 2, 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.
- SOUZA, Vera Cristina de. "Miomatose em Negras e Brancas Brasileiras: Semelhanças e Diferenças". São Paulo: *Jornal da Rede Saúde*, nº 23, mar. 2001.
- SOUZAS, Raquel. "Violência de Raça e Gênero: A Materialidade do Racismo." In *Revista Tempo e Presença*, Ano 26, nº 336, 2004. Rio de Janeiro, Koinonia.
- WERNECK, Jurema. "O Dia Seguinte: A Conferência Mundial Contra o Racismo e suas Conseqüências". In *Revista da AMNB*, 2003.
- \_\_\_\_\_. "De Ialodês e Feministas: Reflexos sobre a Ação Política das Mulheres Negras na América Latina. In Caderno de Textos do Seminário "A Interseção das Desigualdades de Raça e Gênero". Ibam/DFID, 2004.





*As mulheres  
e o cotidiano  
urbano  
no Brasil*



Por Ana Izabel de Carvalho Pelegrino<sup>1</sup>

Impulsionado a partir da década de 1940, o processo de urbanização acelerada no Brasil tem produzido efeitos perversos para grande parte da população do país. A falta de uma ampla política urbana capaz de garantir aos cidadãos possibilidades de acesso a moradia e bens e serviços de uso coletivo, como transporte, lazer, água, esgoto e coleta de lixo, acabou por aprofundar a exclusão social nas metrópoles brasileiras – problema que vem afetando de forma ainda mais cruel as mulheres.

É certo que, nos últimos anos, o Brasil experimentou transformações importantes em várias dimensões da vida social. No cenário urbano, assistimos, por um lado, à modernização do país do ponto de vista tecnológico, e, por outro, à intensificação do déficit habitacional, acompanhada da precarização dos sistemas de transporte e de infra-estrutura básica. Apesar dos ganhos inegáveis obtidos depois da Constituição de 1988, ainda há desafios gigantescos para garantir a materialização dos direitos sociais no Brasil. Na busca para concretizar esse sonho, é imprescindível fortalecer um modelo de política urbana pública que reconheça e incorpore as especificidades e as singularidades da cultura brasileira.





Sabemos que o conjunto de “problemas” que dizem respeito à questão urbana não se restringe à habitação, mas também envolve os meios de transporte, a infra-estrutura de saneamento (água, esgoto e coleta regular de lixo), a energia, a pavimentação, as políticas de preservação ambiental e de segurança, além da garantia de acesso a áreas de lazer. Dessa maneira, a elaboração e a implementação de uma política urbana que, de fato, consiga barrar o crescimento exponencial de cidades profundamente excludentes é uma tarefa árdua e crucial para as esferas de governo – federal, municipal e estadual –, assim como para as múltiplas instituições da sociedade civil.

Lamentavelmente, a urbanização acelerada, bem como a ineficiência ou mesmo a ausência de uma política urbana que estruture habitação, serviços públicos essenciais e uma gestão conseqüente das cidades, tem contribuído para agravar a chamada exclusão territorial.

Nesse sentido, as mulheres, sobretudo as de baixa renda, são as mais penalizadas. É fato que a precariedade das ações públicas de saúde, educação, transporte e lazer acarreta dificuldades para o conjunto dos trabalhadores brasileiros. No entanto, a falta de políticas urbanas, principalmente nas metrópoles, contribui para dificultar ainda mais o cotidiano das trabalhadoras de baixa renda. Ou seja: as desigualdades de gênero, já cristalizadas no tecido social do país, são intensificadas num contexto de falta de uma política urbana eficaz.

## **As transformações da modernidade**

As cidades contemporâneas têm se defrontado com inúmeros problemas que afetam negativamente os indivíduos e a vida em sociedade. De um conjunto muito diversificado de fatores, pode-se identificar, no caso dos países latino-americanos, a pobreza como um dos desafios centrais a ser enfrentados. O reconhecimento dessa questão não permite generalizações simplificadoras e reducionistas nem, tampouco, uma avaliação deslocada do contexto histórico. Assim, a identificação de fenômenos como urbanização, usos dos espaços nas cidades e piora nas condições de vida exigem uma análise histórica mais ampla para que seja possível decifrar as raízes das múltiplas formas das desigualdades vigentes em países caracterizados pelo capitalismo dependente, como é o caso do Brasil.

<sup>1</sup> Doutora em Planejamento Urbano e Regional, assistente social. Professora-adjunta da Escola de Serviço Social da UFRJ. E-mail: ana\_izabel@uol.com.br.

Nessa discussão, o reconhecimento da modernidade como um marco temporal e espacial, ou seja, como via analítica para a compreensão da questão urbana é, sem dúvida, uma mediação de largo fôlego. Não pretendemos, aqui, polemizar com as diferentes interpretações da modernidade e da pós-modernidade. Mas escolhemos a modernidade como categoria de entendimento, recorrendo à periodização proposta por Berman (1998). Para esse autor, a modernidade é caracterizada como um tipo de experiência fundamental, de tempo e espaço, das possibilidades e perigos da vida, que é compartilhada por homens e mulheres em todo o mundo. Ele propõe a divisão da modernidade em três fases, permitindo a compreensão da vastidão inerente à sua própria formação histórica. Os períodos propostos, entretanto, não esgotam a multiplicidade de fenômenos nos limites temporais e espaciais de cada época.

É fato que as transformações econômicas, políticas e socioculturais, em aceleração desde o surgimento da modernidade, vêm imprimindo contínuas reconfigurações de diferentes dimensões da vida social.

### **Diversas etapas**

Na primeira fase da modernidade (início do século 16 até o fim do século 18), as pessoas ainda não tinham sequer a noção do significado futuro do “tornar-se moderno”. A etapa seguinte é caracterizada pela onda revolucionária de 1790, impulsionada pela Revolução Francesa. Há, nesse período, uma tendência à vivência do “ser moderno”, tendo em vista o intenso processo de transformações sociais e políticas que marcam a época. Mas, por outro lado, há a possibilidade e a realidade da experiência de viver em um mundo material e espiritual que não chega a ser inteiramente moderno. E é dessa dicotomia, do viver em dois mundos simultaneamente, que emergem as idéias de modernismo e de modernização.

A terceira fase surge no limiar do século 20, quando processos de modernização expandem-se em escala mundial, atingindo as artes e o pensamento, resultando numa multidão de fragmentos, capazes de inviabilizar formas de organização da vida humana e, conseqüentemente, de dar sentido à experiência pessoal. A expansão radical desse fenômeno é seguida de uma grande fragmentação das diferentes esferas do cotidiano social, o que possibilita a emergência de princípios e práticas efêmeros e superficiais, que tendem a inviabilizar a construção de um projeto de fato emancipatório para o conjunto da humanidade, como preconizava a idéia de modernidade. Hoje, como nos diz



Berman, encontramos-nos em meio a uma era moderna que perdeu contato com as raízes de sua própria modernidade (1998:17).

Existe um conjunto de processos de modernização, que é característico das sociedades ocidentais: ampla mobilização, crescente diferenciação social e exclusão do elemento religioso ou eclesiástico, seguido de experiências de secularização. A primeira refere-se à mobilidade de pessoas, bens, serviços e informações com uma rapidez crescente. A segunda diz respeito à divisão do trabalho, fortemente verificada com o surgimento do capitalismo moderno. Já a terceira caracteriza-se pelo sucumbimento de todos os fenômenos que se originam em concepções religiosas (Weber, 1946:353).

### **Urbanização concentradora**

No Brasil, a mobilidade das pessoas, das informações e dos serviços vem sendo objeto de análise por parte de diferentes estudos, que têm se debruçado, principalmente, sobre a avaliação do fenômeno de migração do campo para a cidade. A relação binária e excludente entre urbano e rural não permite atribuir a um ou a outro espaço melhores condições de vida. Mas, segundo Pochmann (2005), o enorme e inquestionável progresso material constituído durante o ciclo da urbanização e industrialização nacional vingou fundado no abismo de uma sociedade desigual e pouco democrática. Assim, assistiu-se à transição da sociedade rural para a urbana sem ruptura social, o que permitiu substituir as condições de miséria do campo pelas formas variadas de manifestação da exclusão nas cidades.

A característica de “urbanização concentradora” no Brasil está ligada à falta de capacidade produtiva das cidades em desenvolvimento para absorver a população imigrante (Maricato, 2001). Tal fato advém da insuficiência ou mesmo da ausência de políticas de emprego e renda, e dos serviços de infra-estrutura urbana e habitacional, tais como moradia, abastecimento de água e saneamento, coleta regular de lixo, transporte, lazer, entre outros.

Em países com grande extensão territorial, como é o caso do Brasil, os problemas decorrentes da urbanização acelerada, impulsionada a partir da década de 1940, poderiam ser minimizados se houvesse políticas articuladas de desenvolvimento regional e, principalmente, reformas no campo e nas cidades, que efetivamente contemplassem um conjunto de ações públicas necessárias à reprodução dos cidadãos, tanto na área urbana quanto na rural. A Tabela 1 evidencia a enorme concentração de brasileiros nas cidades.

**Tabela 1 - Famílias Residentes em Domicílios Urbanos e Rurais Segundo as Regiões, IBGE (1999)**

Regiões	Famílias Urbanas	Famílias Rurais	Total
<b>BRASIL</b>	37.796.067	8.510.211	48.306.278
Norte	2.013.817	–	2.013.817
Sul	5.947.055	1.506.408	7.453.463
Centro-Oeste	2.750.931	594.566	3.345.497
Nordeste	8.253.847	4.163.928	12.417.775
Sudeste	18.873.673	2.138.673	21.012.600

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE, 1999; Estatísticas do século 20, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2003, e [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

**Tabela 2 - Brasil - Cidades com Mais de 1 Milhão de Habitantes**

Metrópoles	População em 1996 (milhões)	Taxa de crescimento anual (%)	
		1980-91	1991-96
São Paulo	16,667	1,89	1,45
Rio de Janeiro	10,532	1,03	0,70
Belo Horizonte	3,829	2,53	2,00
Porto Alegre	3,292	2,59	1,43
Recife	3,258	1,80	1,10
Salvador	2,776	3,09	1,59
Fortaleza	2,639	3,51	2,35
Brasília	2,354	3,55	3,69
Curitiba	2,349	3,04	3,43
Campinas	1,992	3,48	2,29
Belém	1,629	3,04	2,39
Goiânia	1,417	3,67	3,30
Manaus	1,157	4,58	2,73

Fonte: Ipea, 1999 (Apud, Maricato, 2001:24).

Uma das conseqüências do crescimento urbano desenfreado e não planejado é o déficit habitacional, hoje constatado nas grandes cidades brasileiras. Na ausência de uma política habitacional eficaz e, passados quase 20 anos da extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), o país apresenta um déficit de 7,2 milhões de moradias, o que significa 32 milhões de pessoas vivendo sem moradia adequada.

Cabe destacar que esse panorama da urbanização no Brasil começou a apresentar ligeiras alterações a partir da década de 1980, segundo Maricato (2001). Nos anos 1980 e 1990, verificou-se diminuição do ritmo de crescimento das metrópoles. No entanto, mesmo que os municípios de médio porte (com população entre 100 e 500 mil habitantes) tenham experimen-



tado crescimento populacional da ordem de 4,8% contra 1,3% nas metrópoles, esse fato não caracteriza mudança no “padrão de concentração metropolitana”. Isso porque, segundo essa autora, enquanto as cidades de médio porte concentram apenas 20% da população brasileira, algumas metrópoles, como Brasília, Curitiba e Goiânia, apresentam altas taxas de crescimento, conforme mostra a Tabela 2.

## Emprego e renda

No debate sobre desenvolvimento urbano, é fundamental levar em consideração o impacto direto do trabalho 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.

Cabe lembrar que as primeiras manifestações da carência de moradia, em cidades como o Rio de Janeiro, verificaram-se ainda com a chegada da Corte Portuguesa, em 1808 (Fridman, 1999). Assim, o problema da habitação já demandava ações públicas mais diretas. As primeiras intervenções públicas na arrumação da cidade ocorreram no centro. Segundo Abreu (1997:42), ali, contraditoriamente, era o local de residência das populações mais miseráveis. 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 e tendo como resultado casas precárias e insalubres (Pelegriano, 2003).

Lessa (2001), por sua vez, observa que o trabalho, cuja busca era realizada diariamente por negros libertos, concentrava-se no emprego doméstico. De acordo com esse autor, é possível observar, entretanto, que também existia uma disputa por oportunidades de atividade econômica entre o homem livre e pobre e o escravo. Ou seja, no Rio de Janeiro do século 19, há sinais de interpenetração de escravos de ganho, libertos e imigrantes disputando as mesmas brechas de subsistência na cidade, notadamente aquelas inscritas no circuito mercantil, como o transporte de cargas e o comércio de rua (Lessa, 2003:159).

No caso das mulheres pobres, verifica-se sua presença no precário mercado de trabalho desde o século 19, quando já exerciam funções como lavadeiras, costureiras, doceiras e empregadas domésticas (Lessa, 2003:281). Essa realidade, portanto, parece não ser nenhuma novidade: a busca por trabalho e habitação entre as mulheres pobres é traço recorrente na história da urbanização.

## Classes populares excluídas

A história mostra claramente que os segmentos urbanos de baixa renda ainda não tinham usufruído das reformas políticas, urbanas e sociais que já estavam em curso, sobretudo na capital da República, desde o início do século 20. Analisando os benefícios republicanos e identificando as classes sociais que passaram a ter melhores condições de vida, Carvalho (2001:23) destaca que talvez o único setor da população a ter sua atuação comprimida pela República tenha sido o dos capoeiras. Essa estratégia do poder público explica em grande medida a negação da cidade e dos valores republicanos aos negros. A chegada da República veio, portanto, aprofundar o quadro de não-garantia dos direitos sociais, civis e políticos aos pobres urbanos. As perseguições aos negros e aos moradores de cortiços demonstram, como afirma Carvalho, que o abismo existente entre os pobres e a República pode abrir fecundas pistas de investigação sobre um mundo de valores e idéias radicalmente distinto do mundo das elites e do mundo dos setores intermediários (Carvalho, 2001:31).

É também no início do século 20 que a questão da habitação passou a ser considerada de competência federal. As operações de limpeza urbana e de reconstrução no Rio de Janeiro adquiriram maior visibilidade em razão 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. Tais ações reforçam a tese de que o espaço urbano que se queria construir a partir da instauração da ordem republicana era um lugar onde realmente não caberiam as classes populares (Pelegrino, 2003).

Nas décadas de 1920 e 1930, as lutas travadas pelos trabalhadores urbanos 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, como também é demonstrado por Lobo (1992). 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, 1999:27). 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, aprofundando-se nos anos 1950, o que coincide com a intensa industrialização e a urbanização acelerada.



## O problema das favelas

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>2</sup> O primeiro Código de Obras (1937) para o Rio de Janeiro encarregou-se de promover a leitura oficial desses aglomerados urbanos. Concebida como uma aberração pelo referido documento, a favela passou a ser tratada como uma doença social, sendo o objetivo do governo a sua extinção. A primeira alternativa encontrada foi a sua substituição por parques proletários, na administração de Dodsworth (1937-1945).

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 Getúlio Vargas deixou o poder, demonstre a falta de continuidade das políticas destinadas aos trabalhadores, não há dúvida de que a vinculação entre emprego formal e moradia fora das favelas foi a tônica que marcou a política habitacional para a população de baixa renda. Dessa maneira, ficaram excluídos das políticas governamentais os trabalhadores do mercado informal. Assim, 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.

## Autoritarismo estatal

A configuração do Estado, bem como os diferentes interesses dos segmentos de classes nele representados, inclusive da nascente burguesia industrial do início do século 20, demonstram que a sua presença sempre foi decisiva na conformação do espaço urbano, atuando de maneira autoritária e excludente, negando aos segmentos de baixa renda o direito à moradia e ao trabalho. Se, atualmente, observam-se recuos sistemáticos e estratégicos do Estado no enfrentamento das questões sociais, próprios do ideário neolibe-

<sup>2</sup> Como alternativa à crise habitacional, verifica-se, segundo Benchimol, (1985:609) 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), “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” (Everardo Backheuser, *Habitações Populares*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1906, citado em Benchimol, 1985, p. 609).

ral, a história demonstra outra postura nos anos 1930. Nesse contexto, a atuação estatal foi fundamental para a consolidação do capitalismo no Brasil, por meio da formatação de políticas sociais importantes para a concretização da ordem para o capital ou ainda para a formação da “cidade do capital” (Lefebvre, 1999).

Nesse período, diversos pactos foram firmados, resultando em práticas modernizadoras perversas para os pobres. A partir de 1930, as preocupações do Estado brasileiro voltaram-se para a industrialização e, conseqüentemente, para o atendimento de interesses externos e também internos de modernização do país. O que significa dizer que houve a criação de condições para a consolidação de um mercado interno capaz de atender às exigências do processo de acumulação capitalista, impulsionadas pelo mercado internacional (Weffort, 1986).

A partir da instauração do Estado Novo (1937-1945), com a criação da Legislação Trabalhista, a questão do trabalho passou a ganhar maior relevância na esfera do poder público. Essa legislação expressa não só o reconhecimento da associação entre as condições de trabalho e o desenvolvimento do capitalismo como também contempla a incorporação das reivindicações dos trabalhadores pelo Estado e a sua devolução outorgada pelas políticas sociais (Lobo, 1992; Fausto, 1983; Fleury, 1994).

Vale ressaltar que a criação da legislação trabalhista constituiu-se num importante mecanismo de efetivação da aliança entre a nova burguesia industrial e as classes trabalhadoras urbanas. O Estado e o empresariado brasileiros, diferentemente do observado nos países desenvolvidos, recorreram a estratégias autoritárias e de práticas de cooptação para conter os movimentos de contestação política, que inicialmente eram motivados pela melhoria das condições de vida (Fausto, 1983; Lobo, 1992).

### **Participação da Igreja**

Não seria exagero afirmar que a intervenção pública na área habitacional, desde a extinção dos cortiços no final do século 19, foi marcada pelo arbítrio e fundada em concepções moralistas. 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, por meio da Fundação Leão XIII. Criada em 1946, por convênio entre a prefeitura do Distrito Federal, a Ação Social



Arquidiocesana e a Fundação Cristo Redentor, ela teve como raio de ação as favelas do Rio de Janeiro. Essa atuação expressava a busca de uma via alternativa à coerção exercida pelo Estado: no lugar da idéia de Estado-Nação e do apelo a lideranças carismáticas, a Igreja oferece a cristianização das massas; no lugar da coerção, oferece a persuasão, motivo pelo qual não se exime de incentivar a vida associativa nas favelas (Burgos, 1999:29).

O envolvimento de instituições públicas – como o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (Serpha), criado em 1956 – e religiosas – como a Cruzada de São Sebastião, de 1955 – para conter o avanço das favelas e moralizar o cotidiano dos seus moradores demonstra a fragilidade do Estado na formulação de uma política habitacional consistente. Pode-se afirmar, inclusive, que intervenções pontuais e clientelistas caracterizaram a “permissividade” estatal no que diz respeito à moradia dos pobres, entre 1930 a 1950 (Santos, C., 1978). Essa realidade foi alterada somente a partir da década de 1960 por meio da gestão de José Arthur Rios no Serpha, que impulsionou a organização de associações de moradores nas favelas, indicando que o Estado estaria presente no cotidiano dessas comunidades.

## A criação do BNH

No regime militar, foi reeditada 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 foram transferidas para o Serviço Social das Favelas, sendo criada a Cohab em 1964. Isso 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 e Leeds, 1978:215).

A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, foi o início de uma nova era da política de moradia no Brasil. O Banco afirmava que a construção em massa resolveria o problema da favela, além de contribuir para o renascimento da economia (Leeds e Leeds, 1978:218). O fato é que desde a extinção do BNH, em 1987, as iniciativas públicas para enfrentar os grandes e graves problemas urbanos brasileiros têm sido insuficientes. A falta de articulação entre as esferas federal, estadual e municipal vem contribuindo para o agravamento da carência histórica de moradia nas grandes cidades. Segundo

o estudo de Grazia (2003), que analisa as lacunas deixadas pela extinção do BNH, a aprovação do recente Estatuto da Cidade é fruto da pressão da sociedade, mas sua efetiva implementação dependerá da apropriação desse instrumento pelos cidadãos como dispositivo fundamental na luta para assegurar o uso do solo urbano e a gestão democrática dos bens e serviços coletivos.

### O sistema de transportes

Entre os serviços fundamentais para a vida urbana, a precariedade dos transportes permanece, nas grandes cidades brasileiras, como um dos principais obstáculos a ser transpostos. É importante destacar que a política habitacional contemporânea não pode incidir no mesmo erro cometido 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 das cidades. Não há dúvida de que os trabalhadores precisam morar perto dos lugares mais propícios em termos de oferta de emprego. Na ausência de políticas de emprego e de transporte, é inútil tentar minimizar o déficit de moradia construindo casas populares nas periferias e nas regiões afastadas do centro.

Em reportagem publicada no *Jornal do Brasil* em 19 de dezembro de 2004, Kelson Vieira Senra, diretor de desenvolvimento institucional do Ministério das Cidades, explicou que “é política do Ministério das Cidades aproveitar vazios urbanos em áreas centrais, muitas vezes em terrenos públicos, para a construção de casas populares”. De acordo com Senra, “o mais importante é que o município faça as suas ações de acordo com diretrizes de planejamento urbano, seguindo um plano diretor, com políticas integradas e a participação da sociedade”.

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 desses serviços é geral para o conjunto dos trabalhadores. Para as trabalhadoras, esse problema reforça não só o desgaste físico resultante do tempo de deslocamento rumo ao emprego como também o gasto 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 diversas políticas sociais e corrobora a idéia de que, no caso das mulheres pobres, o transporte precário, a moradia distante do centro e a insuficiência de escolas e creches tornam ainda mais difícil o uso do espaço urbano.



## O direito à cidade e o lugar da mulher na vida urbana

Ao longo do tempo, a cidade tem sido um espaço profícuo para a explicitação das diferenças. Ela é também o cenário do desenrolar cotidiano das condições de reprodução material e espiritual. Ali, essas diferenças decorrem, primeiramente, da localização dos indivíduos no espaço urbano, que é determinada pela possibilidade de acesso aos bens e serviços. Sendo invariavelmente associada à formação histórica de pobres e ricos, é fácil constatar a trajetória sistemática de negação da cidade às classes populares. Tal dualidade inscreve-se nas relações de poder e de dominação existentes na própria história da humanidade.

Infelizmente, o direito às possibilidades de acesso à moradia e aos bens e serviços urbanos ainda é uma abstração para amplas parcelas da população brasileira. 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 conseqüente para as cidades – alterou de modo profundo as condições de vida nos grandes centros do país. No Brasil, em 2001, estimou-se em 46,5 milhões o número de domicílios particulares permanentes (IBGE/PNAD, 2001) e, apesar da melhoria do cotidiano da população em geral, as disparidades entre as regiões ainda persistem.

A Tabela 3 traz o panorama do Brasil quanto aos indicadores mais expressivos de qualidade de vida – esgotamento sanitário, abastecimento de água, destino do lixo, iluminação elétrica e densidade por domicílio – e permite revelar essas disparidades regionais resultantes da inexistência de políticas de desenvolvimento integradas.

Na análise realizada, levaram-se em consideração os indicadores de qualidade de vida em geral, mas com a preocupação de alargar o horizonte reflexivo para apreender as especificidades femininas no que diz respeito aos usos dos espaços urbanos. Foram, portanto, utilizados os seguintes indicadores:<sup>3</sup>

- Responsabilidade por domicílio pelo corte de sexo.
- Responsabilidade por domicílio entre as mulheres pelo corte de raça.
- Número de pessoas por domicílio.

<sup>3</sup> A autora agradece a contribuição da socióloga Lygia Costa, pesquisadora e doutoranda do IUPERJ, pela construção destes indicadores utilizados para medir o acesso das mulheres brasileiras à cidade.

Tabela 3 - Acesso à Infra-Estrutura de Habitação					
UF	Esgotamento sanitário (%)	Abastecimento de água (%)	Destino do lixo (%)	Iluminação elétrica (%)	Densidade/domicílio (%)
Acre	87,49	62,45	66,47	99,26	4,12
Alagoas	84,05	66,33	60,86	93,08	4,01
Amapá	97,26	92,96	26,82	99,80	4,80
Amazonas	96,33	84,04	72,53	99,27	4,38
Bahia	81,03	69,90	52,04	86,75	3,91
Ceará	81,78	70,80	54,69	93,44	4,04
Distrito Federal	99,70	98,75	88,71	99,97	3,54
Espírito Santo	98,13	97,52	71,91	99,04	3,52
Goiás	96,33	93,08	82,33	97,87	3,43
Maranhão	57,01	55,52	42,16	82,66	4,30
Mato Grosso	95,16	82,23	66,39	90,09	3,62
Mato Grosso do Sul	98,43	95,71	84,94	98,64	3,49
Minas Gerais	95,78	93,72	78,37	97,39	3,56
Pará	93,48	69,66	69,98	98,35	4,18
Paraíba	89,11	74,25	68,35	98,12	4,03
Paraná	97,69	97,32	78,12	98,60	3,40
Pernambuco	86,26	74,65	64,53	97,17	3,83
Piauí	54,95	53,94	45,19	81,92	4,08
Rio de Janeiro	99,56	97,55	85,38	99,83	3,16
Rio Grande do Sul	97,04	96,83	81,84	97,91	3,21
Rio Grande do Norte	94,51	78,25	75,83	96,28	3,89
Rondônia	96,54	84,32	84,15	99,07	3,70
Roraima	96,09	95,33	96,87	99,48	3,91
Santa Catarina	99,06	98,74	81,35	99,41	3,40
São Paulo	99,67	98,87	91,12	99,85	3,45
Sergipe	92,36	84,73	72,25	95,22	3,91
Tocantins	78,49	70,75	68,10	81,51	3,87
<b>Brasil</b>	<b>93,25</b>	<b>88,73</b>	<b>76,49</b>	<b>99,66</b>	<b>3,59</b>

Fonte: PNAD/IBGE 2002. *Apud* Pochmann *et al.*, 2005, p. 114.

Tabela 4 - Responsabilidade por Domicílio pelo Corte de Sexo			
Responsabilidade por domicílio urbano		1992	2002
Homens	Nº	15.472.268	30.497.869
	%	76,53	69,52
Mulheres	Nº	4.744.369	13.370.133
	%	23,47	30,48
Total de pessoas	Nº	20.216.637	43.868.002
	%	100,00	100,00

Fontes: IBGE/PNAD 1992 e 2002.



- Proveniência da água, domicílios por sexo do responsável.
- Escoamento do esgoto, domicílios por sexo do responsável.
- Destino do lixo, domicílios por sexo do responsável.
- Proveniência da água, domicílios por cor/raça das mulheres.
- Escoamento do esgoto, domicílios por cor/raça das mulheres.
- Destino do lixo, domicílios por cor/raça das mulheres.
- Acesso a eletrodoméstico para mulheres por cor/raça.
- Acesso à informatização para mulheres por cor/raça.

A avaliação sobre a responsabilidade do domicílio a partir do critério de sexo, baseada na Tabela 4, revela que os homens, formalmente, chefiam um maior número de residências. No período entre 1992 e 2002, no entanto, observa-se que aumentou o contingente de mulheres chefes de família. Se em 1993, elas eram responsáveis por 22,3% do total dos domicílios do país, em 2002, comandavam mais de um quarto dos lares brasileiros. É importante destacar que esse indicador não revela, necessariamente, melhoria das condições de vida das mulheres nas cidades. Como se sabe, a renda do trabalho ainda é maior entre os homens. De acordo com dados da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE de 2002, a população feminina ocupada está concentrada nas classes de rendimento mais baixas, de até dois salários mínimos (55,1% para homens e 71,3% para as mulheres). Assim sendo, pode-se supor que a prevalência masculina na responsabilidade pelo domicílio acompanha a trajetória dos valores culturais que atribuem à figura do homem a propriedade e o sustento da casa.

## Pobreza e etnia

Quando se analisa a responsabilidade por domicílio entre mulheres pelo corte de cor/raça, de acordo com a Tabela 5, verifica-se a reprodução das disparidades que ainda persistem no Brasil urbano, apesar dos avanços femininos em diversas dimensões sociais. Como vários estudos têm revelado, a associação da cor da pele com o sexo feminino é motivo de dupla discriminação, e esse é um dos motivos pelos quais a chefia domiciliar feminina costuma ser ligada à pobreza. Uma pesquisa da Rede Feminista de Saúde, de 2003, refere tal tese. Em 2002, enquanto a média da renda domiciliar per capita encontrada em lares chefiados por mulheres afrodescendentes era 202 reais e naqueles chefiados por homens da mesma etnia era 209 reais, nas casas cujas chefes eram brancas atingia 481 reais e naquelas com comando masculino branco era 482 reais.

**Tabela 5 - Responsabilidade por Domicílio entre Mulheres Brancas e Mulheres Negras e Pardas**

Responsabilidade por domicílio urbano		1992	2002
Mulheres brancas	Nº	4.119.000	7.365.325
	%	86,82	55,09
Mulheres negras e pardas	Nº	625.369	6.004.808
	%	13,18	44,91
Total de pessoas	Nº	4.744.369	13.370.133
	%	100,00	100,00

Fontes: IBGE/PNAD 1992 e 2002.

Outro indicador que revela a qualidade de vida da população, sendo inclusive requisito da modernidade, quando se pensa na valorização da individualidade e da preservação da intimidade (Sennet, 1988), é o número de pessoas por domicílio. Em 2001, no Brasil urbano, a média de pessoas por residência era de 3,6, enquanto no meio rural esse número era de 3,9, segundo a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE de 2002. Esses dados revelam, 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. No caso das famílias de baixa renda e principalmente dos moradores de favela, a composição do número de habitantes pode indicar uma das estratégias desses segmentos para enfrentar a escassez de moradia ou ainda para reduzir o custo do aluguel. Não são raras as situações em que vários arranjos familiares convivem num espaço de pouco mais de trinta metros quadrados, 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.

Segundo pesquisa realizada com mulheres de duas favelas do Rio de Janeiro, a proximidade das casas nesses espaços cria um tipo de sociabilidade compulsória. Assim, o contato diário e intenso entre os moradores parece suscitar um desejo de preservar certa intimidade como mecanismo de proteção contra “as interferências dos vizinhos na vida de cada um”. E essa preservação de intimidade é construída e negociada, diariamente, entre as mulheres (Pelegrino, 2003).

**Tabela 6 - Proveniência da Água, Domicílios por Sexo do Responsável**

Proveniência da água		Homens		Mulheres	
		1992	2002	1992	2002
Rede geral	Nº	23.917.193	49.961.375	27.090.126	55.809.085
	%	95,35	94,55	95,73	94,90
Poço ou nascente	Nº	1.166.856	2.881.388	1.209.567	2.994.228
	%	4,65	5,45	4,27	5,10
Total	%	100,00	100,00	100,00	100,00

Fontes: IBGE/PNAD, 1992 e 2002.

**Tabela 7 - Escoamento do Esgoto, Domicílios por Sexo do Responsável**

Escoamento do esgoto		Homens		Mulheres	
		1992	2002	1992	2002
Rede de esgoto	Nº	14.841.673	29.360.162	16.949.880	33.163.736
	%	56,64	53,66	57,61	50,89
Fossa ligada à rede	Nº	2.877.843	6.090.242	3.185.819	11.376.129
	%	10,98	11,12	10,83	17,46
Fossa não ligada à rede	Nº	2.926.979	7.174.852	3.254.715	7.691.653
	%	11,17	13,11	11,06	11,80
Fossa rudimentar	Nº	4.528.349	9.953.531	4.964.210	10.622.073
	%	17,28	18,19	16,87	16,30
Vala	Nº	417.592	853.438	428.480	934.749
	%	1,59	1,56	1,46	1,43
Direto para rio/mar/lago	Nº	609.071	1.280.040	639.781	1.378.546
	%	2,32	2,34	2,17	2,12
Total	%	100,00	100,00	100,00	100,00

Fontes: IBGE/PNAD, 1992 e 2002.

## Saneamento básico

A qualidade de vida nas cidades também pode ser analisada a partir dos indicadores de proveniência de água, escoamento de esgoto e destino do lixo. Conforme ilustrado na Tabela 3 que retrata o panorama de infra-estrutura urbana nacional e regional do país, as condições de habitabilidade nas cidades brasileiras ainda estão aquém daquilo que se desejaria de uma “nação moderna”. As informações analisadas por Pochmann *et al.* (2005) expressam os contrastes entre as cidades e indicam a necessidade de investimentos nas regiões menos desenvolvidas, ou seja, no Norte e no Nordeste.

Ao analisarmos as Tabelas 6 a 11, que mostram os indicadores de proveniência da água, escoamento de esgoto e destino do lixo por sexo do res-

**Tabela 8 - Destino do Lixo, Domicílios por Sexo do Responsável**

Proveniência da água		Homens		Mulheres	
		1992	2002	1992	2002
Coletado diretamente	Nº	22.335.271	48.800.799	25.226.464	54.180.204
	%	82,61	86,75	79,37	87,09
Coletado indiretamente	Nº	1.269.216	4.947.138	1.463.923	5.514.581
	%	4,69	8,79	4,61	8,86
Queimado/enterrado na propriedade	Nº	1.835.205	1.623.886	3.329.661	1.617.412
	%	6,79	2,89	10,48	2,60
Jogado no terreno baldio	Nº	1.442.329	819.771	1.600.313	832.604
	%	5,33	1,46	5,04	1,34
Jogado no rio/mar/lago	Nº	155.464	61.683	162.132	69.497
	%	0,57	0,11	0,51	0,11
Total	%	100,00	100,00	100,00	100,00

Fontes: IBGE/PNAD, 1992 e 2002.

**Tabela 9 - Proveniência da Água, Domicílios por Cor/Raça de Mulheres**

Proveniência da água		Mulheres Brancas		Mulheres Negras e Pardas	
		1992	2002	1992	2002
Rede Geral	Nº	24.911.950	33.275.557	2.178.176	22.533.528
	%	95,76	95,79	95,32	93,64
Poço ou nascente	Nº	1.102.686	1.463.232	106.881	1.530.996
	%	4,24	4,21	4,68	6,36
Total	%	100,00	100,00	100,00	100,00

Fontes: IBGE/PNAD, 1992 e 2002.

ponsável e por cor/raça entre o segmento feminino, verificamos que não há grandes diferenças entre homens e mulheres no período de 1992 e 2002 no que diz respeito ao acesso a esses serviços. É importante destacar, porém, que a melhoria nesse acesso parece seguir as tendências históricas brasileiras ou, ainda, as lacunas em termos de políticas públicas para amplas parcelas da população – fenômeno que vem afetando mais as mulheres, sobretudo as negras e pardas e de baixa renda.

Constata-se que entre as mulheres brancas as condições de infra-estrutura urbana são melhores do que aquelas experimentadas por negras e pardas. Assim sendo, fica clara a necessidade urgente de fortalecer as políticas direcionadas para os segmentos historicamente mais vulneráveis da população brasileira. Espera-se que, com a crescente participação feminina na chefia de famílias, a luta por melhores condições de vida nas cidades seja acompanhada e fortalecida por meio de uma abordagem de gênero e raça/etnia.

**Tabela 10 - Escoamento do Esgoto, Domicílios por Cor/Raça de Mulheres**

Escoamento de esgoto		Mulheres Brancas		Mulheres Negras e Pardas	
		1992	2002	1992	2002
Rede de esgoto	Nº	15.650.593	21.646.176	1.299.287	11.517.560
	%	58,23	61,45	51,03	45,33
Fossa ligada à rede	Nº	2.927.796	4.533.081	258.023	2.309.967
	%	10,89	12,87	10,13	9,09
Fossa não ligada à rede	Nº	3.006.859	3.729.676	247.856	3.961.977
	%	11,79	10,59	9,73	15,59
Fossa rudimentar	Nº	4.413.318	4.359.954	550.892	6.262.119
	%	16,42	12,38	21,63	24,65
Vala	Nº	323.522	359.553	104.958	575.196
	%	1,20	1,02	4,12	2,26
Direto para rio/mar/lago	Nº	554.492	596.237	85.289	782.309
	%	2,06	1,69	3,35	3,08
Total	%	100,00	100,00	100,00	100,00

Fontes: IBGE/PNAD, 1992 e 2002.

**Tabela 11 - Destino do Lixo, Domicílios por Cor/Raça de Mulheres**

Destino do lixo		Mulheres Brancas		Mulheres Negras e Pardas	
		1992	2002	1992	2002
Coletado diretamente	Nº	23.355.456	32.301.613	1.871.008	21.878.591
	%	84,90	90,81	64,84	82,12
Coletado indiretamente	Nº	1.248.105	2.549.237	215.818	2.965.344
	%	4,54	7,17	7,48	11,13
Queimado ou enterrado na propriedade	Nº	1.523.654	473.620	342.084	1.143.792
	%	5,54	1,33	11,86	4,29
Jogado em terreno baldio	Nº	1.251.839	230.585	348.474	602.019
	%	4,55	0,65	12,08	2,26
Jogado no rio/mar/lago	Nº	131.859	16.099	30.273	53.398
	%	0,48	0,05	1,05	0,20
Total	%	100,00	100,00	100,00	100,00

Fontes: IBGE/PNAD, 1992 e 2002.

## Dicotomia entre público e privado

A valorização da cidade, no decorrer do desenvolvimento das sociedades e das culturas, tem significado a alteração nas maneiras de sociabilidade entre os indivíduos. A delimitação dos lugares de circulação para homens e mulheres é fruto das relações de dominação e poder, caracterizando o largo debate entre os espaços público e privado. Na Grécia antiga, por exemplo, a es-

fera familiar era o lugar para suprir as necessidades humanas. Já na esfera política, a liberdade existia como uma contraposição às necessidades características do ambiente privado. Por isso, a permanência exclusiva no âmbito privado incidiria, conseqüentemente, na ausência de liberdade. A distinção entre esses planos residia no fato de que, na política, espaço de liberdade, o acesso caberia aos homens. Já as mulheres estariam destinadas à esfera privada – entenda-se aqui a família e os afazeres domésticos (Pelegrino, 1992).

A família é concebida como instituição fundamental para a reprodução material e espiritual dos indivíduos. Na análise sobre a trajetória da urbanização no Brasil, constata-se que o espaço reservado à mulher ainda é predominantemente o da casa. Vale realçar que, nos segmentos de baixa renda, a família possui um significado muito particular, onde a mulher desempenha funções que vão além dos estereótipos conservadores sobre maternidade e trabalho doméstico. Procura-se, entretanto, não considerar a família de baixa renda somente como uma entidade potencializadora de ganhos monetários. Como diz Sarti (1995:131), a família não é apenas o elo afetivo mais forte dos pobres, o núcleo de sua sobrevivência material e espiritual, mas constitui valor fundamental.

Entre as famílias de baixa renda e principalmente naquelas chefiadas por mulheres, o espaço da casa parece ter relevância ainda mais destacada. Em 2001, das 50,4 milhões de famílias brasileiras, 13,8 milhões (ou 27,3%) eram comandadas por elas. E esse número tem crescido principalmente nas regiões metropolitanas, denotando que a mulher vem assumindo a responsabilidade das decisões familiares e determinando, sobretudo, o sustento material dos filhos. Em estudo realizado com mulheres moradoras de duas favelas do Rio de Janeiro, o sonho da casa própria é perseguido diariamente por todas as entrevistadas (Pelegrino, 2003).

### **Regularização do solo urbano**

O acesso dos segmentos de baixa renda à terra urbana e, conseqüentemente, à moradia sempre foi limitado e difícil nas cidades brasileiras. Analisando a relação entre localização residencial dos pobres e mercado imobiliário informal, o trabalho de Abramo<sup>4</sup> (2003) é oportuno na atual

<sup>4</sup> As três lógicas de acesso dos pobres à terra urbana são: a do Estado; a do mercado e a da necessidade. Dessas lógicas, descritas por Abramo (2003, p. 8), as condições de vida urbana dos segmentos pobres têm demonstrado que a da necessidade, de fato, movimenta a ação coletiva em torno da habitação. Ou seja, “existe uma motivação condicionada pela condição de pobreza, isto é, pela incapacidade”.



conjuntura política, quando se discute a questão da regularização fundiária de favelas no âmbito das iniciativas do Ministério das Cidades. Essa questão é complexa e tem mobilizado diferentes setores da sociedade civil, inclusive os meios acadêmicos, os movimentos sociais engajados na luta urbana e os representantes do poder público. A regularização é, sem dúvida, fundamental para os moradores de favelas e especialmente para as mulheres chefes de família. 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.

Os programas de urbanização de favelas, a distribuição dos lotes e o “certificado de propriedade” têm privilegiado a mulher (*veja texto Titularidade feminina dos imóveis: Exemplos concretos*). Essa iniciativa é importante não apenas por possibilitar certo grau de segurança mas também para reverter relações de dominação e supremacia masculinas que ainda persistem na população de baixa renda. Mas a regularização do domicílio em favelas não assegura, necessariamente, melhores condições de vida. Ela também pode contribuir para o aumento da especulação imobiliária e onerar o já reduzido orçamento dessas famílias com impostos e taxas da cidade considerada formal.

### **Modernização tecnológica e desigualdade social**

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 (Piquet, 1991). Dessa forma, reconhecem-se nos requisitos de modernidade tanto as possibilidades de melhoria do cotidiano quanto o aprofundamento das desigualdades e das múltiplas formas de exclusão social.

É fato que o Brasil vem se “modernizando”, ainda que essa experiência seja caracterizada como excludente e conservadora. As possibilidades de adquirir tais produtos são determinadas, em grande medida, pela renda familiar. Apesar de se verificar a ampliação das linhas de crédito e de fi-

cidade de suprir uma necessidade básica a partir dos recursos monetários que permitiriam o acesso ao mercado. [...] Assim, desenvolve-se um processo de ação coletiva conhecido por ocupações urbanas de terrenos e/ou imóveis”.

nanciamento, inclusive do governo, para a aquisição de computadores e outros bens duráveis, o acesso entre os segmentos de baixa renda é limitado, sobretudo entre as mulheres negras e pardas, conforme mostram as Tabelas 12 e 13.

As informações analisadas sobre o acesso a eletrodomésticos no universo feminino expressam que, em 1992, entre as mulheres negras e pardas, 51,60% não tinham esses bens, enquanto entre as brancas essa taxa era de 36,36%. Já em 2002, esses números tinham caído para 39,14% e 26,15%, respectivamente. Ou seja: apesar da redução desses percentuais, permaneceu, no período, a histórica tendência de desigualdade racial. Quando se atribui à disponibilidade desses equipamentos uma melhoria da qualidade de vida, verifica-se que, no caso das mulheres, principalmente para as negras e pardas, a realização de suas atividades cotidianas – trabalho remunerado e doméstico – torna-se mais difícil e desgastante.

### Exclusão digital

Os avanços tecnológicos têm impulsionado a melhoria das condições de vida em escala mundial. Sabe-se, entretanto, que o acesso a equipamentos que caracterizam uma “sociedade moderna” é limitado para amplas parcelas da população do planeta. No Brasil, a difusão da tecnologia da comunicação somente ocorre a partir de 1990 (Pochmann *et alii*, 2005).

Na esteira da sofisticação tecnológica, Egler (2002) afirma que o desenvolvimento da tecnologia da informação inaugura outras formas de exclusão social. Essa autora propõe uma reflexão sobre as políticas sociais a partir do “reconhecimento da exclusão social que se realiza na esfera

**Tabela 12 - Acesso a Eletrodomésticos para Mulheres pelo Corte Cor/Raça (1992)**

Eletrodoméstico		Cor/Raça	
		Brancas	Negras e Pardas
Não	Nº	95.462.409	14.594.488
	%	36,36	51,60
Sim	Nº	167.101.478	13.690.760
	%	63,64	48,40
Total (S/N)	Nº	262.563.887	28.285.248
	%	100,00	100,00

Fonte: IBGE/PNAD, 1992.

**Tabela 13 - Acesso a Eletrodomésticos para Mulheres pelo Corte Cor/Raça (2002)**

Eletrodoméstico		Cor/Raça	
		Brancas	Negras e Pardas
Não	Nº	76.155.605	96.368.976
	%	26,15	39,14
Sim	Nº	215.092.510	149.870.449
	%	73,85	60,86
Total (S/N)	Nº	291.248.115	246.394.425
	%	100,00	100,00

Fonte: IBGE/PNAD, 2002.

da acessibilidade ao conhecimento e da necessidade de propor políticas de inclusão social ancoradas em novas tecnologias de comunicação” (Egler, 2002:364).

Não se trata, aqui, de ignorar os avanços da tecnologia da informação, tampouco de pessimismo diante da inclusão informacional. Mas, corroborando a crítica aos modelos de modernização impostos aos países dependentes, a passagem de Piquet (1991:42) é bastante esclarecedora: “[...] no passado também tivemos modernização conservadora e não é por falta de progresso material que estamos na flagrante situação de injustiça social presente. Enquanto não tocamos o fundo da questão, ou seja, um reordenamento social e político da sociedade brasileira, os processos de modernização serão sempre seletivos e localizados, posto que a matriz estrutural da distribuição da renda permanecerá intacta”.

Diante da constatação das múltiplas formas de desigualdade brasileira, não é difícil perceber que a chamada exclusão digital certamente atingirá os indivíduos mais vulnerabilizados: as mulheres de baixa renda, com pouca ou nenhuma qualificação, sobretudo as negras e pardas.

As Tabelas 14 e 15, que agrupam as informações sobre disponibilidade de computadores e conexão à internet, no universo masculino e feminino, e o acesso à informatização para mulheres pelo corte cor/raça, evidenciam que a exclusão digital parece mesmo ser produzida e alimentada pela desigualdade racial brasileira. O fato é que não resta dúvida quanto às dificuldades e obstáculos das mulheres negras e pardas em usufruírem os benefícios da chamada modernidade, em geral, e, em especial, da modernização tecnológica.

**Tabela 14 - Acesso à Informatização por Sexo (PNAD, 2001 e 2002)**

Informatização		Sexo	
		Homens	Mulheres
Não	Nº	16.861.044	18.327.483
	%	18,25	18,75
Sim	Nº	75.516.212	79.431.531
	%	81,75	81,25
Total (S/N)	Nº	92.377.256	97.759.014
	%	100,00	100,00

Fontes: IBGE/PNAD, 2001 e 2002.

**Tabela 15 - Acesso à Informatização para Mulheres pelo Corte Cor/Raça (PNAD, 2002)**

Informatização		Cor/Raça	
		Branças	Negras e Pardas
Não	Nº	17.273.400	4.016.690
	%	29,95	9,57
Sim	Nº	40.407.113	37.943.629
	%	70,05	90,43
Total (S/N)	Nº	57.680.513	41.960.319
	%	100,00	100,00

Fonte: IBGE/PNAD, 2002.

## **Política de habitação: por uma abordagem de gênero**

Os programas governamentais de desenvolvimento urbano, timidamente concebidos, não tiveram êxito na garantia de moradia digna para os trabalhadores. De acordo com a análise de Grazia (2003), “os setores populares, sem política governamental e não incluídos nas estratégias de mercado, foram obrigados a superpovoar as favelas, as ocupações organizadas ou não, os cortiços e as formas mais recentes de produção clandestina de loteamentos”. Constata-se que a desarticulação dessas estratégias públicas que, por meio da Caixa Econômica Federal, tentaram preencher o hiato deixado pela extinção do BNH, em 1987, é responsável pela persistência, nas cidades brasileiras, de lacunas profundas em termos de direitos sociais, como habitação, transporte, lazer, acesso a água, esgoto, coleta de lixo, entre outros recursos necessários ao bem-estar da população.

Nesse cenário, que pode perfeitamente ser caracterizado por “crise urbana”, a população se organiza. A sociedade civil, especialmente articulada em torno do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) e na esteira das mobilizações que resultaram na promulgação da Constituição de 1988, teve papel fundamental na busca por um cotidiano mais digno nas cidades. Desse modo, é possível perceber os ganhos obtidos em termos de política urbana na legislação brasileira – os artigos 183 e 184 da Constituição Federal e o Estatuto da Cidade são exemplos claros disso. Mas, apesar desse suporte legal, as amarras conservadoras ainda estão presentes. Os altos índices de concentração de renda, riqueza e terra, que fazem do Brasil um dos campeões mundiais da desigualdade social, constituem imensos desafios a serem superados.

Do ângulo do direito à cidade, na condição de conquista de direitos sociais, constata-se que o acesso à moradia é uma questão central a ser enfrentada pelo poder público. Nesse sentido, destaca-se a urgência na construção de uma política habitacional condizente com as necessidades da população brasileira.

## **Os programas habitacionais e urbanos**

No Brasil, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades é responsável pela formulação e pela proposição de instrumentos para a implementar a Política Nacional de Habitação. É sua missão buscar desenvolver os trabalhos de concepção e estruturação das estratégias para equacionar o problema do déficit habitacional brasileiro. Essa questão precisa ser enfrentada de forma articulada com as políticas urbana, fundiária e de saneamento.



Compõem a Política Nacional de Habitação: o Sistema e o Plano Nacional de Habitação, o Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional e o Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Área Habitacional. As ações na área fundiária, articuladas com as do setor urbano, têm um papel estratégico na implantação dessa política. Cabe à área fundiária estabelecer as bases para as ações de desenvolvimento urbano nos municípios que são capazes de viabilizar a adoção de programas habitacionais.

Outro componente importante são as medidas voltadas à modernização da produção habitacional, que ficam a cargo da Secretaria Nacional de Habitação, por meio do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H). Entre os principais aspectos tratados por esse programa, estão a garantia de qualidade, produtividade e integração de sistemas na cadeia produtiva, o investimento em inovação, desenvolvimento tecnológico e modernização gerencial, além de ações de formação e qualificação profissional e de segurança do trabalho.

No esquema que segue abaixo, estão listadas as principais estratégias, tanto do setor público quanto do privado, para tentar promover o desenvolvimento urbano no país.

## **Programas do setor público**

### **Com recursos do FGTS**

- Pró-Moradia
- Pró-saneamento
- Habitar Brasil, BID – HBB (com recursos também do BID)
- PAAS BID (também com recursos do BID)
- PAT Sanear (também com recursos do BID)

### **Com recursos do Orçamento Geral da União**

- Habitação de Interesse Social
- Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários
- Saneamento Ambiental Urbano
- Pró-Municípios
- Gestão de Recursos Hídricos
- Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana
- Drenagem Urbana Sustentável
- Programa de Resíduos Sólidos
- Brasil Joga Limpo

## Programas do setor privado

Com recursos de diversos fundos voltados para a área habitacional, como FGTS, FAT e FAR

- Prodec (recursos remanescentes de programas antigos)
- PHS (Programa de Subsídio Habitacional, realizado em parceria com o setor público, especialmente com as prefeituras)
- PAR (Programa de Arrendamento Residencial, que compreende o único projeto habitacional que não é diretamente um financiamento para aquisição do imóvel, mas, sim, um aluguel com direito à aquisição após 15 anos)
- PAR (Programa de Arrendamento Habitacional, que compreende o sistema de Imóvel na Planta – realizado com as empresas construtoras)
- Revitalização de Sítios Históricos (financiamento para aquisição ou arrendamento, dependendo do programa a ser utilizado)\*

## Mulheres longe do foco

A adoção da perspectiva de gênero para elaborar e implementar a política habitacional, infelizmente, ainda não é uma realidade no Brasil. Estudo realizado pela pesquisadora Ângela Maria Gabriella Rossi para a Cepia, em 2004, revela que existem esparsas iniciativas governamentais que englobam esse olhar.

De acordo com essa pesquisa, a Portaria 11, de 6/3/98, é uma das ações que buscam estimular a inclusão da perspectiva de gênero nos programas urbanos e habitacionais. Assinada pelo então ministro do Planejamento e Orçamento, Antonio Kandir, determina:

- a) Que os agentes executores dos programas habitacionais implementados com recursos da União ou geridos pelo Ministério do Planejamento e Orçamento incluam, entre suas prioridades de seleção para os financiamentos habitacionais, o atendimento da mulher chefe de família.
- b) Que os agentes executores adotem medidas para viabilizar a criação de programas de capacitação de mão-de-obra feminina que permitam a inserção da mulher no processo produtivo das moradias, em especial nos sistemas de autoconstrução e mutirão.
- c) Que, na execução de equipamentos comunitários públicos de educação, saúde e lazer nos empreendimentos habitacionais, os agentes contemplem, sempre que possível, o atendimento de atividades profissionalizantes e assistenciais da mulher e de seus dependentes.

\* Fonte: BLANK, G. *et al.* "O trabalho social e a Caixa Econômica Federal". Rio de Janeiro, abril de 2004, mimeo.



d) Que a Secretaria de Política Urbana recomende a inserção das diretrizes constantes na Portaria, nas políticas estaduais e municipais de habitação e urbanismo e difunda as experiências já existentes nesta matéria.

A pesquisadora também constatou que a Caixa Econômica Federal,<sup>5</sup> em cumprimento às disposições da Portaria, publicou uma Circular, em 8 de junho de 1998, que define como prioridade a inclusão da mulher chefe de família no processo de seleção e concessão de financiamentos habitacionais com recursos do FGTS. No entanto, a autora verificou, por meio de pesquisa junto à Caixa, que “a variável considerada para fins de alocação de recursos/definição de regras nos programas habitacionais é a renda familiar, não levando em conta o número de componentes da família e, tampouco, quem seja o chefe do casal”.

Os dados inéditos coletados por Gabriella Rossi referentes ao acesso ao crédito imobiliário por chefes de família nos levam a crer que praticamente inexistente no país uma política pública de habitação voltada para as mulheres, sobretudo para as de baixa renda. As Tabelas 16 a 19, fornecidas pela Caixa Econômica Federal, não deixam dúvida: a admissão nos programas habitacionais e nas linhas de crédito para financiamento de moradia ocorre, invariavelmente, pela renda, não considerando a situação de chefia feminina tão pronunciada entre as famílias pobres. Dessa forma, contribui para o aprofundamento da carência de moradia entre os lares pobres chefiados por mulheres e inviabiliza a concretização dos direitos sociais.

<b>Tabela 16 - Distribuição de Crédito Imobiliário por Chefes de Família</b>		
<b>Origem de Recursos</b>	<b>Homens (%)</b>	<b>Mulheres (%)</b>
FAT	74,71	25,29
PSH	39,61	60,39
FGTS	68,83	31,17
Caixa	70,17	29,83
Total	66,60	33,40

Fonte: Caixa, 2004.

Para o período 1988 a 1992 foi disponibilizada a análise apenas dos Programas Individuais com recursos do FGTS, que apresentou o seguinte resultado:

<sup>5</sup> Em 1996, a Caixa tornou-se responsável pelo repasse e acompanhamento da aplicação dos recursos do Orçamento Geral da União destinados à realização de obras habitacionais, de saneamento e infraestrutura urbana. (Fonte: A Caixa, Didup/Gepad, janeiro de 2003, mimeo).

<b>Tabela 17 - Programas Individuais com Recursos do FGTS</b>		
<b>Renda familiar</b>	<b>Homens %</b>	<b>Mulheres %</b>
Até 3 salários mínimos	71,9	28,1
De 3 a 5 salários mínimos	68,1	31,9

Fonte: Caixa, 2004.

Para o período 1993 a 2002 foi disponibilizada a análise da Carta de Crédito Individual e do Programa de Subsídio Habitacional, com o seguinte resultado:

<b>Tabela 18 - Carta de Crédito Individual com Recursos do FGTS</b>		
<b>Renda familiar</b>	<b>Homens %</b>	<b>Mulheres %</b>
Até 3 salários mínimos	71,7	28,3
De 3 a 5 salários mínimos	69,7	30,3

Fonte: Caixa, 2004.

<b>Tabela 19 - Programa de Subsídio Habitacional (PSH)</b>		
<b>Renda familiar</b>	<b>Homens %</b>	<b>Mulheres %</b>
Até 3 salários mínimos	30,6	69,4

Fonte: Caixa, 2004.

## O papel dos municípios

Outra questão importante no debate sobre política urbana no Brasil é o impacto da ampliação da competência dos municípios no que diz respeito à elaboração e à implementação dessas ações. Apesar dos avanços da Constituição de 1988 e dos ganhos democráticos e sociais decorrentes da promulgação do Estatuto da Cidade, os municípios não têm conseguido assegurar o uso democrático dos bens e serviços urbanos.

Para complicar esse quadro, falta sintonia entre a política urbana nacional – que deve ser fortalecida no sentido de incorporar às especificidades e particularidades da cultura brasileira, inclusive, as perspectivas de gênero e cor/raça – e os numerosos programas e projetos de âmbitos estadual e municipal. Estreitar os laços entre as três esferas é elemento crucial para assegurar o direito democrático à cidade e a conseqüente melhoria da qualidade de vida da população brasileira.

Pesquisa de campo realizada por Gabriella Rossi na Associação Brasileira das Cohabs mostrou como o trabalho dessas entidades engloba a perspec-



tiva de gênero. A companhia de Santos, por exemplo, afirmou que é muito comum as Cohabs reconhecerem a titularidade dos contratos na figura feminina. A de Goiânia informou que nos últimos quatro anos a política habitacional tem se dirigido às comunidades de áreas de risco ou de preservação ambiental, sendo que as mulheres chefes de família foram priorizadas. E a de Santa Catarina disse que ainda não havia programa voltado às necessidades habitacionais femininas, mas que, a partir de 1997, ao coordenar e executar o Promoradia, a equipe técnica teve a preocupação de incluir como critério classificatório a mulher chefe de família.

Apesar do reconhecimento da relevância dessas iniciativas, é importante frisar que experiências localizadas não são suficientes para reverter as desigualdades de gênero e de raça, tão fortemente cristalizadas na sociedade e na cultura do Brasil.

Há, ainda, um longo caminho a ser percorrido para que os direitos sociais sejam efetivamente cumpridos no país. O duro cotidiano dos segmentos de baixa renda e, em especial, das mulheres negras e pardas, persiste nas cidades brasileiras, mesmo com a melhoria na qualidade de vida da população de modo geral, verificada nos últimos anos. O descaso do Estado no atendimento de requisitos básicos de cidadania dos setores mais vulneráveis da sociedade tem contribuído, de forma inequívoca, para a permanência desse triste cenário. 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 nossas gritantes desigualdades sociais. 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 melhor e mais justo.



dades. “Com certeza não foram as esposas que tomaram essa decisão”, afirma. Para ela, que é servidora pública, as mulheres deveriam lutar em outros lugares para também conseguir a titularidade dos imóveis onde moram.

Colocar em nome da mulher os contratos de financiamento de imóveis populares é uma orientação que o governo do estado de São Paulo e também a prefeitura paulistana vêm adotando para dar mais segurança às famílias. A política de titularidade feminina do imóvel tem como objetivo dar à mulher melhores condições de negociar com seu companheiro a situação de vida do grupo familiar e a sua própria segurança nos casos de abandono ou de violência doméstica.

No estado de São Paulo, essa política pública começou a ser implementada em 1995, por uma determinação do então governador Mário Covas. “Construímos essa discriminação positiva como um valor público e cultural. Como a mulher é o estio da família, esse benefício, que é subsidiado pelo estado, deve ser oferecido a ela, que é quem une a família”, afirma Emanuel Fernandes, secretário da Habitação do estado de São Paulo. Segundo ele, essa é uma regra interna da secretaria. Não há nenhuma portaria ou legislação estadual específica a esse respeito.

### Projeto prioriza a mulher

De maio de 1995 a 2004, foram entregues em todo o estado 189.026 imóveis construídos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) ou em sistema de mutirão. Desse total, 160.998 unidades (casas ou apartamentos) têm seus contratos em nome da mulher. Elas são as proprietárias.

O estado atende famílias com renda de um a dez salários mínimos. Para candidatar-se a um imóvel subsidiado, é necessário ter nome limpo na praça, não possuir nenhum outro financiamento em qualquer localidade do país, não morar sozinho e residir e trabalhar na cidade onde pleiteia o imóvel. As prestações variam de acordo com a renda familiar. Algumas mulheres, inclusive, preferem que entre apenas a renda do marido para que o valor da prestação fique mais baixo.

Embora o governo estadual e a prefeitura da cidade de São Paulo adotem a política de titularidade feminina das moradias populares desde meados dos anos 1990, somente em dezembro de 2003 a Câmara Municipal de São Paulo aprovou projeto de lei que prioriza a mulher como beneficiária

dos programas de habitação de interesse social. Essa lei, de número 13.770, foi sancionada pela prefeita Marta Suplicy em 29 de janeiro de 2004.

Pela lei municipal, os programas de habitação de interesse social, implementados com recursos públicos municipais, deverão incluir a mulher entre suas prioridades de atendimento para os empreendimentos e financiamentos habitacionais. Diz ainda que os contratos deverão ser firmados em nome da mulher, independentemente de sua participação na composição da renda familiar e do estado civil. A lei municipal ainda prevê que nos programas de locação social de imóveis se dê a prioridade às mulheres vítimas de violência.

### Direito conquistado

Colocar os imóveis em nome das mulheres nos programas habitacionais municipais é, de acordo com a Secretaria Municipal da Habitação de São Paulo, uma regra que vem sendo seguida à risca há vários anos para atender famílias com renda de zero a três salários mínimos nos casos de locação social, de zero a cinco salários, para financiamentos populares, ou até dez salários mínimos nas unidades da Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab). Essa norma, segundo a secretaria, só não é aplicada em todos os casos, porque algumas mulheres ainda pedem que o imóvel fique em nome do marido.

Em Olinda, região metropolitana de Recife, a grande participação das mulheres nos Conselhos de Direitos e nos movimentos populares, a permanência da mulher com os filhos e idosos e os constantes casos de violência familiar motivaram a prefeitura da cidade a adotar, desde 2001, a titularidade feminina das habitações populares construídas pelo poder público. Segundo o atual secretário de Políticas Sociais de Olinda, Roberto Franca Filho, não houve nenhuma contestação da sociedade sobre essa decisão. “O homem, em geral, abandona os filhos, e a estabilidade da família depende da mulher”, afirma o secretário.

As cidades de Recife e Belo Horizonte também estão utilizando o critério da titularidade para dar mais cidadania às mulheres e protegê-las do abandono e da violência doméstica.

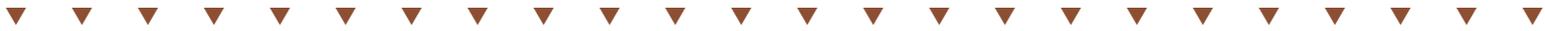
## BIBLIOGRAFIA

- ABRAMO, P. (org.). *A Cidade da Informalidade: O Desafio das Cidades Latino-Americanas*. Rio de Janeiro, Editora Sette Letras/Faperj, 2003.
- ÁBREU, M. *A Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Prefeitura Municipal/Secretaria Municipal de Urbanismo, Iplan, 1997.
- ALVES, B. M. & LINHARES, L. “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, pp. 205-223.
- ARENDT, H. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1991.
- AZEVEDO, S. “A Crise da Política Habitacional: Dilemas e Perspectivas para o Final dos Anos 90”. In: AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. *A Crise da Moradia nas Grandes Cidades: Da Questão da Habitação à Reforma Urbana*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, 1996, pp. 73-101.
- BANCO MUNDIAL; CEPIA. *A Questão de Gênero no Brasil*. Unidade de Gênero. Departamento de política econômica e redução de pobreza, 2003.
- BENCHIMOL, J. L. “A Modernização do Rio de Janeiro”. In: BRENNA, G. (org.). *O Rio de Janeiro de Pereira Passos, Uma Cidade em Questão II*, Rio de Janeiro, PUC/RJ, 1985, pp. 599-611.
- BERMAN, M. *Tudo que é Sólido Desmancha no Ar: Aventura da Modernidade*. São Paulo, Companhia das Letras, 1998.
- BRUSCHINI, C. “Trabalho das Mulheres no Brasil: Continuidades e Mudanças no Período 1985-1995”. *Textos FCC*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1998.
- BURGOS, M. B. “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*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999, pp. 25-60.
- CARDOSO, A. L. “Política Habitacional no Brasil: Balanço e Perspectivas”. *Proposta*, Fase, Rio de Janeiro, Ano 30, nº 95, dez./fev. de 2002-2003, pp. 6-17.
- CARDOSO, A. L. “Política Habitacional: A Descentralização Perversa”. In “Planejamento e Território, Ensaio sobre a Desigualdade”. *Cadernos IPPUR*, 1, Rio de Janeiro, Editora DP&A, 2001-2/2002, pp. 105-121.
- CARVALHO, J. M. *Os Bestializados, O Rio de Janeiro e a República que Não Foi*. 3ª ed. São Paulo, Companhia das Letras, 2001 (1982).
- DEL PRIORE, M. (org.). *História das Mulheres no Brasil*. São Paulo, Contexto; Fundação Unesp, 1997.
- EGLER, T. T. C. “Exclusão e Inclusão na Sociedade do Conhecimento”. In *Planejamento e Território: Ensaio sobre a Desigualdade*, Rio de Janeiro, *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, Editora DP&A, 2002, pp. 363-379.

- FAUSTO, B. *Trabalho Urbano e Conflito Social*. São Paulo, Difel, 1983.
- FLEURY, S. *Estado sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 1994.
- FRIDMAN, F. *Donos do Rio em Nome do Rei: Uma História Fundiária da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Zahar/Garamond, 1999.
- FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. "Mulheres, Trabalho e Família". In *Trabalho Feminino: Séries Históricas*. FCC, São Paulo, 2005 (consultado no site <http://www.fcc.org.br>).
- GRAZIA, G. "Estatuto da Cidade e a Política Habitacional". *Proposta*, Fase, Rio de Janeiro, ano 30, nº 95, dez.-fev. de 2002-2003, pp. 42-48.
- IANNI, O. *Estado e Capitalismo*. São Paulo, Brasiliense, 1988.
- LEEDS, A; LEEDS, E. *A Sociologia do Brasil Urbano*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- LEFEBVRE, H. *A Cidade do Capital*. Rio de Janeiro, DP&A Editora, 1999.
- \_\_\_\_\_. *A Vida Cotidiana no Mundo Moderno*. São Paulo, Ática, 1991.
- LESSA, C. *Metrópoles: O Rio de Todos os Brasis. Uma Reflexão em Busca de Auto-Estima*. Rio de Janeiro, Record, 2001.
- LOBO, M. E. (coord.). *Rio de Janeiro Operário*. Natureza do Estado, conjuntura econômica, condições de vida e consciência de classe. Rio de Janeiro, Access Editora, 1992.
- MARICATO, E. *Brasil, Cidades: Alternativas para a Crise Urbana*. Petrópolis, Vozes, 2001.
- MARINS, P. C. G. "Habitações e Vizinhança: Limites da Privacidade no Surgimento das Metrôpoles Brasileiras". In SEVCENKO, N. (org.), *História da Vida Privada no Brasil, República: da Belle Époque à Era do Rádio*. São Paulo, Companhia das Letras, vol. 3, 2002, pp. 131-214.
- ONU, Comissão de Direitos Humanos. "Direitos Econômicos, Sociais e Culturais". Relatório do Relator Especial sobre a moradia adequada como componente do direito a um adequado padrão de vida, Miloon Kothari. Adendo Missão Brasil, mimeo, 2005.
- PELEGRINO, A. I. C. "Vida Cotidiana em Favelas do Rio de Janeiro: Habitação, Trabalho e Família". Rio de Janeiro, Tese de doutorado, IPPUR/UFRJ, 2003. Mimeo, 381 f.
- \_\_\_\_\_. "Demandas dos Espaços Privado e Público na Condição de Ser Mulher e de Ser Assistente Social: Um Estudo Exploratório". Dissertação de Mestrado, Escola de Serviço Social da UFRJ, Rio de Janeiro, 1992. Mimeo, 358 f.
- PERROT, M. "A Família Triunfante". In: ARIÈS, P. & DUBY, G. (orgs.). *História da Vida Privada*. São Paulo, Companhia das Letras, v. 4, 1994, pp. 94-103.



- \_\_\_\_\_. “Figuras e Papéis”. In: ARIÈS, P. & DUBY, G. (orgs.). *História da Vida Privada*. São Paulo, Companhia das Letras, v. 4, 1994, pp. 121-191.
- \_\_\_\_\_. “Funções da Família”. In: ARIÈS, P. & DUBY, G. (orgs.). *História da Vida Privada*. São Paulo, Companhia das Letras, v. 4, 1994, pp. 105-119.
- \_\_\_\_\_. “Maneiras de Morar”. In: ARIÈS, P. & DUBY, G. (orgs.). *História da Vida Privada*. São Paulo, Companhia das Letras, v. 4, 1994, pp. 307-323.
- PIQUET, R. “Descaminhos da Moderna Industrialização Brasileira”. In RIBEIRO, A. C. T.; PIQUET, R. (orgs.). *Brasil, Território da Desigualdade: Descaminhos da Modernização*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editores, Fundação Universitária José Bonifácio, 1991, pp. 33-43.
- POCHMANN, M. et alii (orgs.). *Atlas da exclusão social. A Agenda Não Liberal da Inclusão Social no Brasil*. São Paulo, Cortez, v. 5, 2005.
- ROCHA, M. I. (org.). *Trabalho e Gênero*. Mudanças e permanências e desafios. São Paulo, Editora 34, 2000.
- ROLNIK, R. “É Possível uma Política Urbana Contra a Exclusão”? *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, Cortez, nº 72, 2002, pp. 53-61.
- ROSSI, A. M. G. “Gênero, Moradia Urbana e Direito à Cidade”. Rio de Janeiro, Cepia, 2004, mimeo.
- SANTOS, C. N. F. “Velhas Novidades nos Modos de Urbanização Brasileiros”. In VALLADARES, L. P. (org.), *Habitação em Questão*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1980 (1978).
- SANTOS, M. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 3ª ed. São Paulo, Hucitec, 1999.
- \_\_\_\_\_. “O Retorno do Território”. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. (orgs.). *Território, Globalização e Fragmentação*. São Paulo, Editora Hucitec/Anpur, 1996, pp. 15-20.
- SARTI, C. “O Valor da Família para os Pobres”. In RIBEIRO, I.; RIBEIRO, A. C. T. (org.). *Família em Processos Contemporâneos: Inovações Culturais na Sociedade Brasileira*. São Paulo, Edições Loyola, 1995, pp. 131-150.
- SAULE, N. JR.; OSÓRIO, L. M. “Direito à Moradia no Brasil”. In *Relatório Nacional Projeto Relatores Nacionais em DhESC*, Plataforma Brasileira dos DhESC, Voluntários das Nações Unidas – UNDP, 2003, mimeo.
- SENNETT, R. *O Declínio do Homem Público – As Tirantias da Intimidade*. São Paulo, Companhia das Letras, 1988.
- WEBER, M. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1974 (1946).
- WEFFORT, F. *O Populismo na Política Brasileira*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.





*Saúde feminina  
e o pleno exercício  
da sexualidade  
e dos direitos  
reprodutivos*



Por Miriam Ventura<sup>1</sup>

A busca por igualdade, liberdade e justiça social no campo da saúde sexual e reprodutiva feminina tem sido uma das batalhas mais árduas das mulheres brasileiras nos últimos anos. É uma travessia que envolve duros embates contra preconceitos, discriminações e dogmas religiosos, além do combate a problemas estruturais, como o empobrecimento crescente da população feminina.

O período entre 1992 e 2002 foi marcado por alguns avanços nessa área. Houve uma profunda mudança no plano formal das leis e das políticas públicas, em que se verificou um forte enfoque do governo federal na ampliação e na organização do acesso à assistência obstétrica, com o claro objetivo de resolver as questões emergenciais e persistentes de saúde materna. As ações e os programas implementados, entretanto, continuam sendo insuficientes, e a qualidade da atenção é bastante deficitária. Nesse horizonte, a grande missão é adotar uma agenda mais ampla de saúde feminina, capaz de levar em consideração as gritantes desigualdades entre regiões e grupos específicos de mulheres, que, infelizmente, ainda fazem parte da realidade brasileira.





## O contexto político e legal

O conceito de *direitos reprodutivos* nasceu no início dos anos 1980 como “estratégia discursiva”<sup>2</sup> das feministas na prática política para reivindicar garantias de igualdade, liberdade, justiça social e dignidade no exercício da sexualidade e da função reprodutiva. A expressão tem um forte caráter de contestação do modelo autoritário de saúde da mulher, estando diretamente relacionada aos direitos ao aborto seguro e legal, à igualdade entre os gêneros no que diz respeito às responsabilidades contraceptivas e reprodutivas, ao acesso à informação e aos meios para o controle da própria fecundidade, e à liberdade sexual e reprodutiva sem discriminação, coerção ou violência.

Essa idéia inicial de um conjunto de direitos reprodutivos coincidiu no Brasil com o começo da abertura política, conseguindo penetrar nas discussões sobre as reformas necessárias para a democratização do país. No campo da saúde, um dos produtos da ampla mobilização das feministas e dos sanitaristas na transição democrática foi a adoção 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, que abarcava, inclusive, as questões ligadas ao exercício da sexualidade e da autonomia reprodutiva feminina.

### Marco jurídico

Vale lembrar que o processo de transição democrática que ocorreu no plano político e normativo, com o resgate formal da cidadania e das instituições brasileiras, consolidou-se na nova Constituição Federal. Promulgada em 1988, a nova Carta incorporou a maioria significativa das reivindicações do segmento feminista, inclusive a idéia de direitos reprodutivos.

Dessa forma, a Constituição de 1988 pode ser considerada como o marco político-institucional e jurídico que reordenou todo o sistema brasileiro e impôs a adequação das normas legais aos parâmetros dos direi-

<sup>1</sup> Advogada e consultora jurídica. E-mail: venturaadv@easyline.com.br.

<sup>2</sup> Sonia Corrêa e Maria Betânia Ávila, 2003, p. 27.

tos humanos. As premissas básicas que vêm permitindo avanços no campo dos direitos reprodutivos estão expressas nos dispositivos constitucionais que dizem respeito: à vida digna; à integridade física e psicológica; 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 à concebida pela Conferência sobre População e Desenvolvimento realizada no Cairo, em 1994.<sup>3</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, por sua vez, foram caracterizados por uma extensa produção normativa nacional voltada à regulamentação e à promoção de um vasto rol de direitos e garantias individuais e sociais conquistados no processo constituinte, e pelos esforços do movimento social para não permitir uma redução da proposta constitucional, considerada como ideal para o enfrentamento das profundas desigualdades brasileiras.

### Cenário internacional

No plano externo, a Conferência Internacional de População e Desenvolvimento, realizada no Cairo, no ano de 1994, incorporou, no documento final de consenso, o conceito de direitos reprodutivos. Segundo essa concepção, a promoção da igualdade e da equidade nas relações de gênero, a defesa dos direitos das mulheres e das responsabilidades masculinas são os elementos essenciais para o pleno exercício da saúde sexual e reprodutiva feminina. Na IV Conferência Mundial da Mulher, no ano seguinte, esse conceito foi reafirmado, e a noção de direitos sexuais foi introduzida com o objetivo de alcançar as questões relacionadas à sexualidade feminina.

<sup>3</sup> CF/88, 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.”



A idéia de que existem direitos reprodutivos já reconhecidos nos diversos tratados mundiais ganhou, assim, legitimidade como “o filho caçula dos direitos humanos”.<sup>4</sup> E, desde então, vêm se registrando esforços no sentido de traduzir e identificar, a partir das convenções internacionais, o conteúdo jurídico de tais questões para viabilizar a sua operacionalização.

Cabe ressaltar que a atual concepção não se limita à assistência à saúde sexual e reprodutiva, mas abrange um conjunto de direitos humanos, individuais e sociais, que deve interagir em busca do pleno exercício da sexualidade e da reprodução. Na sua dimensão individual, o conceito moderno reafirma os seguintes preceitos:

- O direito à vida digna, à integridade física e psicológica.
- O direito à liberdade, à autodeterminação reprodutiva e à livre escolha de ter ou não ter filhos, de decidir intervalos dos nascimentos e de constituir família.
- 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.
- O direito à privacidade e à intimidade.

Já na sua dimensão social, o conceito de direitos reprodutivos 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:<sup>5</sup>

- O direito à informação, à educação e ao desenvolvimento da capacidade para tomada de decisões.
- O direito à saúde e aos benefícios do progresso científico.
- O direito ao suporte social para o exercício da maternidade e da paternidade, que garanta o direito de formação e manutenção satisfatória das famílias.
- O direito à segurança de forma que coíba e elimine a violência sexual.
- O direito ao acesso a métodos contraceptivos, à assistência ginecológica e à prevenção do câncer.

<sup>4</sup> J. E. D, Alves, 2004.

<sup>5</sup> M. Ventura, *et al.*, 2003, p. 51.

## Saúde, cidadania e direitos reprodutivos

No sentido amplo e contemporâneo, saúde é, sobretudo, uma questão de cidadania e de justiça social, e não apenas um estado biológico. Partindo dessa noção, as diversas convenções internacionais incorporam a idéia de saúde como direito a ser assegurado pelo Estado por meio de políticas sociais e econômicas amplas, capazes de permitir não somente o acesso à assistência médica e sanitária mas também de interferir nos demais fatores que favorecem o adoecimento humano. Dentre as repercussões práticas desse conceito, podemos destacar:

- O reconhecimento legal da responsabilidade do Estado de proteção, garantia e promoção 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.<sup>6</sup>
- 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 dessas obrigações legais de forma universal, igualitária e democrática, que atenda a interesses individuais e coletivos dos cidadãos.<sup>7</sup>
- A possibilidade de tutela judicial individual e coletiva do direito à saúde e de outros direitos inter-relacionados por meio de mecanismos de garantia e promoção de direitos, na esfera nacional e internacional.

### Novo sistema

O direito à saúde no Brasil é definido constitucionalmente e reveste-se de todas essas características. O acesso às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde é universal, gratuito e igualitário. Ele é garantido por meio de um Sistema Único de Saúde (SUS), modelo que se estrutura na forma de uma rede articulada, regionalizada e hierarquizada, sob a responsabilidade dos três níveis de governo (federal, estadual e muni-

<sup>6</sup> Comitê Desc – Recomendação Geral nº 3, de 1990.

<sup>7</sup> Comitê Desc – Recomendação nº 14, 2000, interpreta o art. 4 do Pacto enfatizando que a cláusula de limitação de direitos prevista tem como objetivo proteger o direito dos indivíduos, portanto deve ser adotada a alternativa menos restritiva e sempre com duração limitada.



cipal), adotando como diretrizes operacionais a descentralização do atendimento integral e a participação da comunidade. A inovação constitucional foi regulamentada pelas Leis Federais 8.080/90 e 8.142/90.

Esse envolvimento comunitário é viabilizado 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, e das Conferências Nacionais de Saúde, convocadas a cada quatro anos a fim de propor diretrizes para o setor. Há ainda as comissões intersetoriais subordinadas ao Conselho Nacional de Saúde (CNS). Integradas por representantes governamentais e da sociedade civil, sua finalidade é 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. Não há dúvidas de que o controle social institucionalizado no sistema brasileiro é um importante recurso de ampliação dos espaços de participação direta da comunidade na gestão pública.

O período de 1988 a 1996 foi o 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 instâncias. O processo de implantação do SUS foi lento e marcado por grandes dificuldades políticas, econômicas e administrativas para sua expansão e descentralização. Podemos afirmar que é a partir da aprovação das normas operacionais previstas na Resolução 195, de 27/8/96, do CNS (Norma Operacional Básica – NOB nº 1), que o sistema finalmente se consolidou.

## Principais leis

No campo da saúde sexual e reprodutiva, entre as leis federais mais importantes está a de número 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 serviços necessários para a atenção integral à saúde sexual e reprodutiva. Outras leis importantes são: a 7.853, de 24/10/89, que dispõe sobre a política nacional para deficientes e prevê, entre outras, ações específicas de saúde reprodutiva para as pessoas com deficiência; a 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que prevê um conjunto de obri-

gações do Estado no atendimento à gestante e à criança pelo SUS; a 9.797, de 6/5/1999, e a 10.223, de 15/5/2001, que obrigam o SUS e os seguros privados a realizarem a cirurgia plástica reparadora da mama decorrente de mutilação de tratamento de câncer; e a 10.778, de 15/4/2003, que estabelece a notificação compulsória do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços públicos ou privados. Além disso, o Código Penal brasileiro considera como crime a transmissão de DST (tratada como doença venérea pelo Código) e também o aborto voluntário, exceto nos casos em que a gestante corre risco de morte ou em que a gravidez resulta de violência sexual.

Não há, no sistema público brasileiro, 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).

## **Contraceção e planejamento familiar**

Até 1979, o acesso aos insumos e meios para a contraceção no Brasil só era possível por meio de uma indicação médica que atestasse que a gravidez traria risco à saúde da mulher, constituindo ilícito penal sua prescrição para viabilizar a livre regulação da fecundidade. 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 em relação ao aborto. Em relação aos métodos de laqueadura tubária e vasectomia, porém, a interpretação jurídica e dos conselhos de ética médica era de que constituía crime de lesão corporal de natureza grave sua realização sem indicação médica atestada por dois profissionais (Resolução do CFM de número 1.154/84, revogada em 1988).

Vale destacar que no Brasil a regulamentação do planejamento familiar como um direito do cidadão foi impulsionada pelo movimento de mulheres, no processo pré e pós-constituinte, a partir das denúncias de ausência de alternativas no sistema público para o controle da fecundidade e do elevado número de esterilizações femininas realizado por instituições assistenciais financiadas por capital externo, de forma inadequada e ilícita, no bojo de ações dirigidas à saúde da mulher, com o propósito de 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).

Essa comissão acabou por confirmar que as mulheres se submetiam à esterilização cirúrgica muitas vezes inapropriadamente, por falta de outras opções contraceptivas disponíveis e reversíveis. A CPI constatou também que a laqueadura era realizada, normalmente, durante o curso da cesariana, de forma inadequada e, em algumas ocasiões, sem consentimento das mulheres.<sup>8</sup> As conclusões e recomendações dessa comissão desencadearam ações legislativas e no setor da saúde para regulamentação das estratégias de planejamento familiar, inclusive da esterilização cirúrgica.

A Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde (PNDS), realizada em 1996, antes, portanto, 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, feita na grande maioria dos casos durante a cesárea,<sup>9</sup> conforme podemos verificar na Tabela 1.

### Caminho para a regulamentação

É importante notar que, somente oito anos depois de a Constituição Federal de 1988 ter assegurado o direito ao planejamento familiar, o Brasil regulamentou, por meio da Lei 9.263, de 12/1/1996, o direito de todo cidadão controlar livremente sua fecundidade e o dever do Estado de promover a orientação e o acesso, pelo SUS, dos meios, métodos e técnicas de concepção e contracepção validados cientificamente, que não coloquem em risco a vida e a saúde das pessoas, garantindo a liberdade de opção de homens e mulheres (artigo 9), com ênfase na atenção integral à saúde sexual e reprodutiva.

Considerando o contexto nacional, o legislador optou por estabelecer os seguintes critérios para o acesso à esterilização cirúrgica voluntária:

- A mulher deve ter capacidade civil plena e pelo menos dois filhos vivos ou ser pessoa capaz maior de 25 anos de idade, com ou sem filhos vivos.
- A realização da operação deve obser-

<sup>8</sup> Brasil, 1993, p. 27.

<sup>9</sup> Benfam, 1999, p. xxxii.

**Tabela 1 - Proporção de Mulheres que Fazem Uso de Métodos Anticoncepcionais, Segundo a Idade (1996)**

Idade (anos)	Algum método	Esterilização feminina	Pílula	Preservativo	Demais métodos
<b>Total</b>	<b>55,4</b>	<b>27,3</b>	<b>15,8</b>	<b>4,3</b>	<b>8,0</b>
15-19	14,7	0,1	8,8	3,3	2,5
20-24	43,8	5,9	26,1	5,2	6,6
25-29	64,7	21,1	27,0	6,5	10,1
30-34	75,4	37,6	21,4	4,7	11,7
35-39	75,3	49,0	11,9	3,8	10,6
40-44	71,2	53,4	6,7	3,6	7,5
45-49	61,7	47,6	3,3	2,6	8,2

Fonte: Benfam, Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde, 1996.

var 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.

- O consentimento da pessoa deve ser expresso por escrito com anuência do cônjuge, no caso das casadas.
- A cirurgia não pode ser realizada durante os períodos de parto ou aborto, exceto nos casos de comprovada necessidade de saúde ou sucessivas cesarianas.

A esterilização 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. As pessoas absolutamente incapazes, no entanto, só podem ser esterilizadas 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; o médico deixar de notificar à autoridade sanitária as 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. O gestor federal regulamentou o acesso a esse método contraceptivo na rede do SUS pela Portaria 144/97, alterada pela Portaria 48, de 11/2/1999.

### **Distância entre a lei e a prática**

Cabe chamar a atenção para o fato de que a legislação nacional está em sintonia com o atual conceito de direitos 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 não possibilidade reprodutiva do outro, bastava incluir a obrigação de informar.

Mas se no plano legal conseguimos romper com a idéia de controle do Estado sobre a fecundidade, alguns estudos revelam que a lei mudou pouco a prática usual. Ou seja: o controle persiste por meio de uma espécie de



“intervenção branca” no comportamento reprodutivo das mulheres. Gestores e médicos vêm estabelecendo parâmetros próprios de acesso e uso dos métodos, como, por exemplo, a utilização do critério de mais de 25 anos “e” dois filhos, em vez de “ou” dois filhos. Além disso, relacionam a condição socioeconômica e a estabilidade conjugal não só para viabilizar a esterilização cirúrgica como também para orientar a prescrição do tipo de método adequado para a contracepção.<sup>10</sup>

A violação dos direitos reprodutivos vai além do descumprimento dos critérios legais para a escolha da laqueadura tubária. Observa-se em um dos estudos que as mulheres entrevistadas que demandaram a esterilização cirúrgica no SUS estavam entre a faixa etária de 26 a 34 anos com dois ou mais filhos vivos, portanto, dentro das normas legais e “médicas”. No entanto, apenas 25,8% delas conseguiram realizar a esterilização cirúrgica,<sup>11</sup> apesar do incremento verificado nos registros do SUS (AIH-Datasus) do número desses procedimentos, de 293, no ano de 1998, para 15.370, em 2001.

Um aspecto relevante constatado nessa pesquisa é a necessidade de o sistema garantir o acesso aos métodos contraceptivos e a assistência das candidatas à esterilização, de forma prioritária e mais cuidadosa, durante o período de espera pela cirurgia. Nada menos do que 23,9% das mulheres entrevistadas não usaram nenhum meio anticoncepcional enquanto aguardavam a operação, sendo que 8% engravidaram durante o período de espera,<sup>12</sup> provavelmente, de forma involuntária ou indesejada. O estudo sugere também a adoção de uma nova estratégia educativa depois da laqueadura. O objetivo é estimular o sexo seguro, considerando a crescente incidência do HIV/Aids na população feminina.

### **Atenção na adolescência**

Outro ponto que merece ser destacado nessa discussão é 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. Essa lacuna vem gerando algumas dúvidas quanto ao direito ao acesso a métodos contraceptivos reversíveis sem

<sup>10</sup> Berquó e Cavenghi, 2003; Fernandes, 2003.

<sup>11</sup> Berquó e Cavenghi, 2003, pp. S445-446.

<sup>12</sup> Berquó e Cavenghi, 2003, p. S453.

anuência dos pais ou responsáveis. A orientação do gestor federal e das sociedades médicas tem sido, porém, 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, harmonizando-se, assim, com as recomendações internacionais sobre o tema. Esse entendimento é especialmente relevante para o contexto do país, que registra um incremento da taxa de fecundidade na faixa etária de 15 a 19 anos, principalmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste,<sup>13</sup> e do HIV/Aids, indicando a necessidade de maior atenção e ampliação de orientação e serviços de saúde sexual e reprodutiva para adolescentes.

O acesso aos métodos contraceptivos reversíveis no SUS também é insatisfatório, registrando-se esforços recentes para uma ação conjunta e articulada de estratégias de prevenção de gravidez e de DST/Aids entre as áreas técnicas de saúde da mulher e a coordenação de DST/Aids, com o objetivo de resolver a duplicação na distribuição de preservativos e a inclusão de anticoncepcionais hormonais na lista de medicamentos pactuados para o recebimento de incentivo federal. Em 2001, constataram-se, por meio de uma auditoria, problemas na distribuição dos métodos reversíveis.<sup>14</sup> Diante disso, 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 falta de articulação entre as ações de planejamento familiar e as de assistência à mulher nos casos de abortamento, por exemplo, é outro desafio a ser enfrentado no sistema público para a promoção de uma assistência integral à saúde sexual e reprodutiva. Esse problema já foi identificado pelo governo federal, como demonstra a Norma Técnica de Atenção Humanizada ao Abortamento, editada em dezembro de 2004, que busca essa sintonia entre as duas áreas.

É fundamental considerar que, ao mesmo tempo que cresce a demanda pela contracepção, aumenta a procura por assistência à concepção para casos de infertilidade, por acesso à reprodução assistida e por orientação às soropositivas para o HIV que desejam ser mãe e às mulheres soronegativas unidas com parceiros soropositivos.

<sup>13</sup> Brasil, 2004-a, pp. 73-74.

<sup>14</sup> Corrêa e Piola, 2003.



Lamentavelmente, constatamos, com os estudos consultados e os dados do SUS, que o acesso aos mecanismos contraceptivos não é satisfatório, atingindo mais fortemente o segmento feminino, que vem suportando as sérias conseqüências da gravidez indesejada. Para complicar esse quadro, os instrumentos para a concepção não são sequer disponibilizados.

## **Pré-natal, parto e morte materna**

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, que 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.

Além de fixar um rol de direitos, o ECA estabelece mecanismos e procedimentos próprios de proteção judicial e extrajudicial para a melhoria da qualidade da assistência obstétrica e neonatal, conferindo poderes aos Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente e ao Ministério Público para requisitarem serviços públicos necessários e expedirem notificações às autoridades competentes, reconhecendo ainda a legitimidade das associações civis legalmente constituídas para pleitear judicialmente ou extrajudicialmente a adoção dessas estratégias de atendimento.

## **Principais prioridades**

A partir de 1994, o governo federal começou a implantar um conjunto de medidas para melhorar a qualidade da assistência ao pré-natal e ao parto, intensificadas a partir de 1998. A quantidade de normas expedidas, um total de 25, não deixa dúvida de que essa foi a prioridade da gestão no período de 1994 a 2002. Os principais elementos desse plano operacional foram o incentivo ao atendimento pré-natal; a organização, a regulação e o investimento na assistência obstétrica e neonatal; e a implantação de uma nova sistemática de pagamento da assistência ao parto.

Esse novo sistema de pagamento aumentou o valor da tabela do SUS para o parto normal. Ele incluiu ainda outros procedimentos a serem pagos, entre os quais a consulta médica pré-natal, a assistência ao parto pelo médico da unidade de saúde da família e por enfermeiro obstetra, e a analgesia no parto normal. Além disso, foram definidos recursos para o aparelhamento de unidades obstétricas, treinamento e capacitação de médicos, enfermeiros e outros profissionais; criação de centrais de regulação de leitos para facilitar o acesso nas situações de urgência/emergência; implantação do Sistema de Referência Hospitalar para o Atendimento da Gestante de Alto Risco. Verifica-se, ainda, o delineamento de um novo modelo para a assistência, com a criação de centros de parto normal. Aumentar a atenção durante o pré-natal, reduzir os procedimentos por cesárea e o risco de morbimortalidade materna são, portanto, as grandes preocupações do governo federal nesse período.

Numa estratégia para consolidar e ampliar o plano operacional definido nas normas anteriores, em junho de 2000 instituiu-se o Programa de Humanização no Pré-Natal e Nascimento (PHPN), fixando as diretrizes e princípios que norteiam a estruturação da assistência obstétrica no SUS. Mas, apesar desses esforços, as mudanças normativas e os investimentos financeiros parecem não ter provocado os efeitos desejados.

Alguns indicadores evidenciam isso. De acordo com a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS), realizada em 1996, houve melhoria da cobertura de assistência pré-natal no período de 1991 a 1996: 81% das mulheres receberam atenção de um médico e mais de 40% tiveram mais de sete consultas de pré-natal, sendo que 66% foram atendidas durante o primeiro trimestre de gestação, com diferenças regionais e relativas à situação rural e urbana acentuadas. O levantamento de 1996 revelou ainda que 36% dos partos foram cesarianas, sendo que a maioria ocorreu nas áreas urbanas e entre as mulheres com maior nível de instrução.<sup>15</sup>

Uma pesquisa mais recente, realizada com base no Sistema Nacional de Nascidos Vivos (Sisnac), do Datasus, para o período de 1997 a 2000,<sup>16</sup> permite inferir que as medidas governamentais adotadas não alteraram de forma significativa esse quadro anterior. Analisando-se, por exemplo, os percentuais de mulheres que realizaram sete ou mais consultas de pré-natal, houve

<sup>15</sup> Benfam, 1996, p. xxxiii.

<sup>16</sup> Brasil, 2004-a, pp. 71-83.



aumento da proporção de apenas 41,6% para 45,6% no período, persistindo desigualdades regionais acentuadas entre as regiões Sul e Sudeste, com melhor desempenho, e Norte e Nordeste, com resultados muito inferiores.

### Alto índice de cesarianas

As ações para limitar o número de cesáreas parecem não ter obtido o sucesso esperado. Quando comparamos os resultados de alguns levantamentos, verificamos que em 1992 a pesquisa da AMS registrou 35% de cesarianas no país. Em 1996, a PNDS constatou o percentual de 36% e a última pesquisa do Ministério da Saúde revelou os índices de 39,9%, em 1997, e 38,1%, no ano 2001.

Cabe ressaltar que os índices de cesáreas registrados em todo o período são muito altos em relação ao preconizado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que é de 15%. Outro aspecto importante diz respeito ao nível de instrução feminina. Constata-se que a proporção de cesarianas aumenta progressivamente com o número de anos de estudo da mulher, e esse procedimento é maior nas regiões mais desenvolvidas.<sup>17</sup> Esse é um resultado que merece ser aprofundado por pesquisas qualitativas capazes de desvendar se a prática da cesárea entre as mulheres com mais anos de estudo e melhor status social está associada a uma escolha delas ou se revela uma “prescrição médica” inadequada, considerando as evidências científicas em relação aos riscos para a mãe e a criança e a recomendação da OMS.

### Saúde materna em risco

É importante também chamar a atenção para o fato de que, apesar de o PHPN ter sido adotado por 70% dos municípios brasileiros até dezembro de 2002, um estudo recente<sup>18</sup> mostra que o conjunto das atividades recomendadas foi recebido por apenas 2% das mulheres em 2001 e por 5% em 2002. Os resultados gerais apresentados pela pesquisa, que analisou os dados do Sis prenatal, sistema criado para avaliação e monitoramento, revelam que somente 20% das mulheres inscritas no programa se submeteram a mais de seis consultas de pré-natal, sendo que metade delas realizou a

<sup>17</sup> Brasil, 2004-a, pp. 71-83.

<sup>18</sup> Serruya, Cecatti e Lago, 2004.

consulta puerperal e os exames obrigatórios em 2002. O estudo mostra ainda que 41% das mulheres do programa foram imunizadas com a vacina antitetânica e que o número de exames de HIV realizados foi o dobro do de testes de sífilis. Os pesquisadores constataram também que os baixos percentuais registrados reforçam a necessidade de avaliações e de readequação da assistência de forma a aprimorar, efetivamente, a qualidade da atenção, tanto para a mãe quanto para a criança.

As taxas de morte materna no Brasil e seu lento declínio evidenciam 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 à queda. Já entre 1987 até 1996, ficou estável, sendo que, de 1996 a 1998, houve pequeno aumento, talvez em razão do aprimoramento do sistema de coleta de dados.<sup>19</sup> O último estudo realizado pelo Ministério da Saúde e pela Universidade de São Paulo (USP), em 2002, constatou uma taxa de 53,4 óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos, e um fator de correção de 1,4, que elevaria esse índice para 74,5. Os fatores de morte identificados mostram que continuam a predominar as causas obstétricas diretas, destacando 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.<sup>20</sup>

### Investigação do descaso

O quadro crônico e lamentável da mortalidade materna no Brasil impulsionou a instalação de uma CPI em 2000 para apurar as responsabilidades pela ineficácia das ações. Nos depoimentos de profissionais da área de saúde e de representantes do movimento feminista, vários fatores foram enfatizados, entre os quais a necessidade de regulamentação do aborto para que ele deixe de influir fortemente sobre as taxas de morte materna; o problema da ausência de poder coercitivo dos comitês de morte materna, limitando a participação da sociedade civil e a adoção de ações mais contundentes para melhoria da qualidade das maternidades e hospitais; a falta de leitos e de um atendimento integrado do pré-natal

<sup>19</sup> Benfam, 1999.

<sup>20</sup> Brasil, 2004-b, p. 6.



e do parto; a ausência de recursos previstos no orçamento da União para viabilizar a Lei do Planejamento Familiar.

A implantação dos comitês de morte materna, por exemplo, é uma estratégia fundamental nessa luta. Essa ação vem sendo estimulada pelo governo federal no plano operacional 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 nas instâncias judiciais e no Ministério Público, favorecendo a concretização do direito à maternidade segura.

É importante sublinhar que o Ministério Público tem atuado pontualmente em alguns estados, em parceria com o movimento de mulheres, buscando apurar as responsabilidades dos gestores federal, estadual e municipal em relação às mortes maternas evitáveis, e formular termos de ajustamento de conduta com os governos, estabelecendo prazos para a adoção de medidas administrativas capazes de reduzir o número de óbitos. Tais ações têm sido importantes para a implantação de comitês de morte materna e para obrigar a adesão dos municípios ao PHPN. Essa interlocução entre sociedade civil, governo, Ministério Público e Poder Judiciário tem favorecido a percepção de que a morte materna evitável constitui uma grave violação dos direitos reprodutivos das mulheres e que estratégias legais podem auxiliar na implementação de políticas públicas e no cumprimento das normas vigentes.

## **HIV/Aids e doenças sexualmente transmissíveis**

De acordo com especialistas, o Brasil vive um processo de estabilização da incidência de HIV/Aids. A exceção fica por conta do segmento feminino, no qual o número de casos continua aumentando, principalmente entre as mulheres pardas e negras.<sup>21</sup> Constata-se ainda uma tendência de interiorização do HIV/Aids, além de maior incidência na faixa etária jovem e no grupo de pessoas mais pobres e com prática heterossexual.

O perfil epidemiológico do HIV/Aids no país mudou muito nas últimas duas décadas, retratando as desigualdades gritantes existentes no contexto brasileiro, sobretudo o desequilíbrio de poder vivenciado pelas mulheres quando comparadas aos homens no exercício de sua sexualidade e as dife-

<sup>21</sup> Brasil, 2004-c.

**Tabela 2 - Taxa de Incidência (por 100 Mil Hab.) de Aids,  
Segundo UF e Região de Residência e Ano de Diagnóstico, Brasil (1993-2003)\***

UF de Residência	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Brasil</b>	<b>12,0</b>	<b>13,1</b>	<b>14,6</b>	<b>16,8</b>	<b>18,2</b>	<b>19,5</b>	<b>17,3</b>	<b>16,8</b>	<b>15,7</b>	<b>17,6</b>	<b>18,2</b>
<b>Norte</b>	<b>2,3</b>	<b>3,2</b>	<b>3,7</b>	<b>4,5</b>	<b>5,4</b>	<b>6,0</b>	<b>6,7</b>	<b>6,0</b>	<b>6,3</b>	<b>7,8</b>	<b>8,8</b>
Acre	2,5	3,8	0,2	1,7	3,0	4,7	5,7	4,5	5,2	6,8	6,0
Amapá	0,3	2,2	5,8	5,8	10,7	6,4	10,9	8,0	9,0	12,4	6,9
Amazonas	2,7	3,8	4,1	5,4	8,3	9,0	11,5	11,3	9,3	11,8	12,3
Pará	2,3	2,9	3,5	4,3	4,4	4,9	5,0	3,4	4,7	6,2	8,0
Rondônia	2,3	4,0	4,9	4,9	5,2	5,8	4,3	5,9	5,6	6,6	5,4
Roraima	2,9	3,6	3,8	7,3	7,5	8,4	10,5	14,5	11,0	9,5	25,5
Tocantins	2,1	2,3	3,1	2,9	3,1	5,2	5,4	5,3	6,4	6,0	6,3
<b>Nordeste</b>	<b>3,3</b>	<b>3,6</b>	<b>4,1</b>	<b>5,2</b>	<b>6,0</b>	<b>6,7</b>	<b>6,7</b>	<b>6,1</b>	<b>6,1</b>	<b>6,9</b>	<b>6,8</b>
Alagoas	3,3	3,7	3,8	5,8	8,0	4,8	5,9	4,9	5,7	7,6	7,5
Bahia	3,3	2,8	3,0	4,3	5,0	4,7	5,5	4,8	3,8	4,9	4,4
Ceará	3,4	4,2	6,0	6,1	7,7	9,6	8,9	8,0	8,8	9,6	11,0
Maranhão	2,3	2,5	2,9	3,7	4,4	5,9	5,0	5,0	5,2	4,7	4,6
Paraíba	3,5	4,4	3,9	4,7	4,3	5,8	7,7	5,5	6,1	5,7	8,0
Pernambuco	4,5	4,8	5,6	7,9	8,0	10,6	8,9	8,3	9,1	11,8	8,6
Piauí	1,1	2,3	3,0	3,4	4,4	3,4	4,2	5,2	5,2	4,9	3,1
Rio Grande do Norte	3,2	3,8	3,0	4,4	5,1	6,7	5,0	6,0	6,2	4,1	5,1
Sergipe	3,5	6,0	5,5	5,5	6,2	6,6	7,5	6,0	4,1	5,7	9,1
<b>Sudeste</b>	<b>20,6</b>	<b>21,8</b>	<b>24,0</b>	<b>26,9</b>	<b>28,0</b>	<b>29,4</b>	<b>25,2</b>	<b>23,4</b>	<b>21,1</b>	<b>23,4</b>	<b>24,3</b>
Espírito Santo	6,6	8,1	7,7	9,6	13,2	15,1	14,9	14,3	15,4	20,0	21,0
Minas Gerais	10,1	12,1	12,3	12,2	12,4	11,7	12,1	10,8	9,0	12,7	14,8
Rio de Janeiro	18,7	19,7	22,9	27,9	31,2	31,0	26,9	25,6	24,4	27,3	30,0
São Paulo	27,7	28,5	31,5	35,2	35,5	38,5	31,6	29,4	26,1	27,3	27,0
<b>Sul</b>	<b>10,1</b>	<b>12,2</b>	<b>14,5</b>	<b>17,5</b>	<b>20,7</b>	<b>24,9</b>	<b>22,8</b>	<b>25,1</b>	<b>24,4</b>	<b>27,2</b>	<b>26,6</b>
Paraná	6,9	8,2	10,8	13,6	17,2	17,9	18,1	18,8	18,2	18,7	21,4
Rio Grande do Sul	11,9	13,9	14,9	17,9	22,3	29,0	25,3	29,5	28,0	33,0	31,3
Santa Catarina	12,6	16,4	20,6	24,0	24,2	29,9	26,6	27,9	28,9	31,5	26,8
<b>Centro-Oeste</b>	<b>9,3</b>	<b>10,7</b>	<b>12,5</b>	<b>13,5</b>	<b>15,6</b>	<b>13,9</b>	<b>12,1</b>	<b>13,7</b>	<b>13,7</b>	<b>16,0</b>	<b>19,9</b>
Distrito Federal	13,1	14,9	16,3	18,5	21,8	19,3	19,6	21,0	16,8	17,6	27,4
Goiás	6,9	9,2	11,6	9,6	12,5	10,9	10,2	12,2	13,2	15,3	16,1
Mato Grosso	5,3	8,4	9,6	13,8	15,5	13,2	8,0	10,8	10,9	15,4	21,7
Mato Grosso do Sul	15,6	13,0	14,3	17,5	17,2	17,0	14,1	13,9	15,4	17,0	19,4

\* Casos notificados no Sinan e registrados no Siscel até 30/6/2004.

Fontes: MS/SVS/PN DST e Aids/Sinan.

População: MS/SE/Datasus, em <http://www.datasus.gov.br/informacoesensaude/populacao>. Acesso em 24/11/2004.



renças entre as próprias mulheres quando são levados em conta fatores como raça, escolaridade e classe social. Apesar de todas as discussões apontarem e confirmarem essas tendências, foi apenas em 1994 que o Programa Nacional de DST/Aids realizou seu primeiro seminário, com a participação de pesquisadores e militantes, para discutir as questões associadas às mulheres em geral, e não apenas os pontos que diziam respeito àquelas consideradas integrantes de “grupos de risco”.<sup>22</sup>

### **Assistência ainda precária**

Ao analisar as normas sanitárias, chega-se à conclusão de que as iniciativas desenvolvidas no nível federal se restringem, basicamente, em 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 do ministro da Saúde 2.104, de 18/11/2002, 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 confirmatórios 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.

Ao comparar a quantidade de grávidas infectadas que utilizaram AZT com o número estimado de gestantes contaminadas, segundo o ano de nascimento, é possível constatar que houve incremento de 11,1% para 31,2% no período de 1997 a 2000. A cobertura, porém, ainda era insuficiente, levando-se em conta a estimativa de cerca de 17 mil gestantes infectadas e o total de 5 mil grávidas que tiveram acesso ao tratamento profilático, como mostra a Tabela 3. Há ainda alta incidência de sífilis congênita, estimada em 12 casos para cada mil nascidos vivos, além de um grande sub-registro e subnotificação. O boletim epidemiológico de junho de 2002, do Programa Nacional de Aids,<sup>23</sup> revela que existem elevados percentuais de

<sup>22</sup> Arilha, 2001. pp. 8-10.

<sup>23</sup> Brasil, 2004-c.

**Tabela 3 - Número de Gestantes com HIV que Utilizaram AZT Injetável, Brasil (1997-2000)**

Ano	Gestantes infectadas que utilizaram AZT injetável Nº	Gestantes infectadas, segundo o ano de nascimento (Nº estimado)*	%
1997	1.472	13.207	11,1
1998	2.700	14.222	19,0
2000	5.166	16.566	31,2

\* Dados referentes a 1997, devido à ausência de informação para o ano de 1995.

Fontes: Ministério da Saúde e ICC-Brasil.

gestantes que tiveram acesso ao diagnóstico no pré-natal, mas acabaram transmitindo a doença para seus bebês.

### Desigualdades persistentes

Em relação à Aids, no entanto, 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 a 24 anos, com pelo menos o ensino fundamental completo e melhor nível socioeconômico.<sup>24</sup>

As desigualdades verificadas entre os segmentos feminino e masculino revelam, portanto, 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 que deve ser objeto de iniciativas intensificadas de prevenção e assistência, inclusive relacionadas às necessidades específicas das portadoras do HIV/Aids.

Dessa forma, ampliar as ações de prevenção e detecção precoce de infecção na população feminina e assegurar os direitos das mulheres com HIV/Aids, inclusive ao acesso à reprodução assistida, são algumas das missões a serem encaradas, com urgência, nessa área.

### Câncer de mama e de colo de útero

No ano de 1980, os diversos tipos de câncer eram responsáveis por 10% dos óbitos no país. Já em 2000, essa incidência chegou a 15%, sendo a tercei-

<sup>24</sup> Szwarcwald; Barbosa Jr.; Pascom e Souza Jr., 2004.



ra causa de mortalidade no Brasil. A faixa etária de 30 a 49 anos apresentou o maior número de óbitos femininos em todos os anos analisados, sendo que as principais causas foram os tumores de mama e de colo de útero. No ano 2000, as neoplasias da mama eram responsáveis por 30% das mortes e as de colo de útero por 18,2%. A tendência de risco de morte por câncer de mama segundo o grupo etário e as regiões demonstra que o maior problema está nas faixas acima de 50 anos, no Sul e no Sudeste, indicando que esse segmento deve ser mobilizado para a realização dos exames preventivos. O Nordeste, por sua vez, apresentou o maior incremento nesse risco em todas as faixas etárias, provavelmente como consequência, em parte, da melhoria na coleta dos dados.<sup>25</sup>

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.

No campo das políticas públicas, nota-se que as ações federais para combater esses males foram intensificadas a partir de 1998 e, basicamente, se voltaram 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. Segundo o Inca, em 2000, no SUS, a rede de coleta de exames citopatológicos era composta de 6.980 unidades. Em 2002, totalizavam 12.726. No ano 2000, havia 687 laboratórios de citopatologia e, em 2002, já eram 1.043. De 1998 a 2002, foram instaladas 308 unidades de cirurgia de alta frequência, antes inexistentes, e 166 hospitais realizavam tratamento do câncer.<sup>26</sup>

## Ações de prevenção e combate

Implantando em 1997, o Programa Nacional de Controle do Câncer do Colo de Útero e de Mama – Viva Mulher foi criado com o objetivo de reduzir

<sup>25</sup> Brasil, 2004-a, pp. 238-239, 346.

<sup>26</sup> Brasil, 2002.

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, em seguida foram estabelecidos convênios com as Secretarias de Saúde Estaduais, Ministério da Saúde e Inca. No ano 2001, iniciou-se a elaboração da segunda fase, 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.<sup>27</sup> Em 2002, foi colocada em prática essa segunda fase e os dados preliminares demonstram pequena ampliação do acesso.<sup>28</sup> Os indicadores referentes a essas ações estão organizados no Sistema de Informações do Câncer de Útero<sup>29</sup> (Siscolo).

Os resultados das medidas revelaram tendência de estabilização no risco de morte por câncer de útero. Somente a região Sul mostrou aumento desse risco em todas as faixas etárias – fenômeno não esclarecido nos estudos analisados. No Norte, o perigo de morte também aumentou no grupo entre 30 e 64 anos, mas os estudos levantam a possibilidade de esse incremento ter se dado em razão da melhoria da coleta de dados.<sup>30</sup>

A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, delineada no ano de 2004, identifica que o maior desafio nessa área não é apenas introduzir a oferta dos exames preventivos na rede básica, a disponibilidade de tratamento e a organização do sistema, mas também mobilizar a população feminina com mais de 35 anos de idade, consolidar o programa no SUS e superar o déficit observado em relação às iniciativas relativas ao câncer de mama.

## A questão do aborto

O aborto no Brasil é tratado no Código Penal, de 1940, no capítulo de crime contra a vida, prevendo punição de um a três anos de detenção para a prática provocada pela gestante ou com seu consentimento (art. 124). Já nos casos pro-

<sup>27</sup> Corrêa e Piola, 2003.

<sup>28</sup> Corrêa e Piola, 2003.

<sup>29</sup> Brasil, 2002. p. 43.

<sup>30</sup> Brasil, 2004-a, pp. 239-247.



vocados por terceiro, sem a anuência da grávida, a pena é de reclusão de três a dez anos (art. 125). Verifica-se, assim, que o legislador minimizou a punição nos casos em que existe o consentimento da gestante, demonstrando o caráter de menor potencial ofensivo desse tipo de conduta. O Código prevê ainda duas situações em que esse procedimento não é crime: para salvar a vida da mulher (art. 128, I); e quando a gravidez é resultante de violência sexual (art. 128, II).

Apesar da rigidez da legislação penal, que não permite o aborto voluntário, privilegiando a proteção do nascituro, pesquisas apontam para uma contradição entre o rigor dessas normas e a prática aberta e tolerada desse procedimento na sociedade. A ínfima proporção entre os números de abortos realizados e as poucas denúncias e processos judiciais que apurem e apliquem a sanção criminal, quer seja em relação às mulheres, quer seja em relação aos profissionais que o praticam, comprovam as afirmativas. Estudos<sup>31</sup> concluem que essa prática é considerada socialmente um tema reservado ao âmbito moral e religioso, como escolha individual, e que não há pressão social para sua punibilidade.

## Conquistas importantes

No período de 1997 a 2004, registramos avanços significativos na discussão e no enfrentamento da legalização do aborto no Brasil. No plano legal-institucional, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II), de 2002, se compromete expressamente a apoiar a alteração dos dispositivos do Código Penal referentes ao alargamento dos critérios para a permissão do aborto legal, em conformidade com os compromissos assumidos pelo Brasil na Plataforma de Ação do Cairo e de Pequim, e a garantir a realização desse procedimento, no SUS, nos casos autorizados pela lei.

A ampliação do acesso ao aborto no SUS, permitido por lei nos casos de gravidez decorrente de violência sexual, teve início na esfera federal com a Resolução 258, de 6/11/1997, do Conselho Nacional de Saúde. Essa recomendação 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 no 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.

<sup>31</sup> Ver a esse respeito Ardaillon, 1994, e Sanseviero, 2003.

## Conservadorismo e religiosidade

O relativo avanço das ações em relação ao aborto no Executivo vem incomodando alguns segmentos conservadores do Legislativo. Presenciam-se esforços para incorporar e/ou reforçar, nas políticas públicas, um componente moral-religioso e fortemente punitivo, dificultando, dessa forma, a implementação e o aprimoramento de iniciativas favoráveis à saúde sexual e reprodutiva.

Esses grupos têm estendido suas estratégias para a esfera do Judiciário. Recentemente, entre 2003 e 2004, identificamos algumas ações que envolvem pedido em favor do feto para impedir a realização de abortos autorizados por decisões judiciais. Há também ações judiciais solicitando o fechamento dos poucos serviços públicos que realizam os abortos permitidos por lei no Brasil e algumas prisões de mulheres denunciadas por prática de aborto.

As decisões judiciais, porém, se mostram favoráveis à manutenção dos serviços de aborto legal e à autorização para sua realização nos casos de anomalia fetal grave incompatível com a vida. Em geral, nos casos de auto-aborto, as decisões tendem a minimizar a ilicitude do aborto ou a culpabilidade da mulher que o realiza, exigindo para a condenação uma prova robusta da materialidade do crime, sempre muito difícil em face da clandestinidade do ato. Ou, ainda, fixar pena mínima (um ano) e aplicar a lei processual relativa aos delitos de menor potencial ofensivo (lei dos juizados especiais criminais), que permite a suspensão do processo.<sup>32</sup>

## Enorme peso sobre as mulheres

A minimização na aplicação da lei penal, contudo, não reduz o peso da qualificação legal delituosa do aborto na vulnerabilidade feminina. Isso porque imputa à mulher plena responsabilidade individual pela decisão, de forma iníqua em relação aos homens, e dificulta a eliminação das restrições de acesso a serviços e procedimentos específicos para atender às necessidades do segmento feminino, afetando diretamente a qualidade da assistência integral à saúde sexual e reprodutiva, mesmo quando o aborto constitui um direito legal das mulheres. Devemos considerar ainda que essa definição de crime e castigo transcende os códigos legais<sup>33</sup> e cria um ambiente que penaliza psicológica, social e institucional-

<sup>32</sup> Advocaci *et al.*, 2004.

<sup>33</sup> Pitanguy 2003, p. 329



mente a mulher que aborta ou enfrenta uma gravidez indesejada, reforçando a discriminação sexual e as desigualdades de gênero, raça e classe social.

Alguns estudos e estimativas apontam o custo elevado da ilegalidade do aborto para as mulheres e, principalmente, os graves riscos a sua saúde e à própria vida. 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. Ao analisar tais estatísticas, percebe-se que o aborto é uma das principais causas de morte por razões obstétricas diretas, síndromes hemorrágicas e infecções puerperais.

A última estimativa disponível, considerando os registros do Datasus do Ministério da Saúde, indica que ocorreram no país, no ano 2000, 247.884 internações por aborto, pagas pelo SUS. É uma taxa nacional de 4,68 internações para cada grupo de mil mulheres. Do total, 67 terminaram em óbito, sendo sua ocorrência distribuída pelos estados de acordo com a Tabela 4.

### Diferenças regionais

A análise realizada pelo Dossiê Aborto Inseguro – Panorama do Aborto no Brasil, de 2004, da Rede Saúde, revela que existem relevantes diferenças entre regiões 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 menor incidência. Já o número elevado no outro grupo pode estar associado a maior ocorrência de abortos voluntários, ao maior acesso a leitos ou maior aceitabilidade das práticas.

A inconsistência das informações em razão da ilegalidade e da clandestinidade do aborto é, sem dúvida alguma, um obstáculo para seu enfrentamento como questão de saúde. No entanto, como afirmado na pesquisa da Rede Saúde, devemos olhar para além dos números, utilizando as fontes de informação disponíveis para o entendimento da qualidade da assistência ao aborto no país.

### Reforma no Código Penal

Os resultados da implantação das estratégias de atenção à mulher vítima de violência sexual com aborto legal ainda são tímidos. Em 2001, após

<b>Tabela 4 - Número de Internações e de Óbitos Hospitalares com Diagnóstico de Aborto no SUS, por Unidade da Federação, Brasil (2000)</b>		
<b>Unidade da Federação</b>	<b>Nº de internações no SUS</b>	<b>Nº de óbitos hospitalares</b>
<b>Região Norte</b>		
Acre	1.302	0
Amapá	1.100	0
Amazonas	4.375	0
Pará	9.077	2
Rondônia	1.954	1
Roraima	449	0
Tocantins	837	0
<b>Região Nordeste</b>		
Alagoas	4.971	0
Bahia	32.271	8
Ceará	14.001	1
Maranhão	3.937	1
Paraíba	1.892	0
Pernambuco	14.185	1
Piauí	6.286	0
Rio Grande do Norte	3.136	0
Sergipe	5.274	8
<b>Região Centro-Oeste</b>		
Distrito Federal	6.177	2
Goiás	4.500	0
Mato Grosso	2.382	1
Mato Grosso do Sul	2.725	0
<b>Região Sudeste</b>		
Espírito Santo	4.827	0
Minas Gerais	25.783	14
Rio de Janeiro	24.665	10
São Paulo	47.942	12
<b>Região Sul</b>		
Paraná	9.500	1
Rio Grande do Sul	7.480	3
Santa Catarina	6.856	2
<b>Brasil</b>	<b>247.884</b>	<b>67</b>

Fonte: Brasil, Ministério da Saúde/Datasus, 2000.



quatro anos de vigência da norma técnica relativa à questão, poucos estados faziam esse atendimento. Apenas São Paulo, que implantou essa ação no final da década de 1980,<sup>34</sup> contava com mais de um serviço.

Cabe, portanto, destacar que os gestos governamentais favoráveis à demanda feminina pela legalização do aborto voluntário e os progressos realizados até aqui ainda não são suficientes. Os avanços dependem de uma revisão no Código Penal Brasileiro para retirar o aborto voluntário do rol de crimes e tratá-lo como uma questão de autonomia reprodutiva feminina e de saúde da mulher, e dependem também da regulamentação de seu acesso por meio do Sistema Único de Saúde (SUS).

### **Amplio espaço para conquistar**

A partir desta 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, com ênfase para a “resolução de problemas”. Na avaliação do próprio governo federal,<sup>35</sup> 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, e os problemas não foram tratados de forma isolada, incorporando nessa agenda questões importantes como a violência sexual, o aborto permitido por lei, a prevenção e o tratamento do câncer do colo de útero e a melhoria do acesso aos contraceptivos reversíveis.

É fato também que a atual Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher,<sup>36</sup> lançada em março de 2004, identifica e concorda com a existência de diversas lacunas. Entre essas falhas, estão, por exemplo, a ausência e/ou as graves deficiências na atenção ao climatério/menopausa, às queixas ginecológicas, à contracepção e à infertilidade; a baixa qualidade da assistência obstétrica; a ausência de atendimento específico às adolescentes e às presidiárias; a falta de uma perspectiva de gênero e raça nas ações desenvolvidas.

<sup>34</sup> Rocha e Andalaft Neto, 2003, p. 268.

<sup>35</sup> Corrêa e Piola, S. F., 2003.

<sup>36</sup> Brasil, 2004-d.

**Tabela 5 - Hospitais com Serviços de Atendimento à Mulher  
Vítima de Violência Sexual com Aborto Legal**

<b>Região Norte</b>	
Acre	Clínica de Mulheres Bárbara Heleodora
Pará	Santa Casa de Misericórdia do Pará
<b>Região Nordeste</b>	
Maranhão	Hospital Marly Sarney
Rio Grande do Norte	Hospital Dr. José Pedro Bezerra (Santa Catarina) Maternidade Escola Januário Cicco
Paraíba	Maternidade Frei Damião
Pernambuco	Hospital Agamenon Magalhães IMIP Hospital Monteiro de Moraes (Encruzilhada)
<b>Região Centro-Oeste</b>	
Distrito Federal	Hospital Materno-Infantil de Brasília
Goiás	Hospital Materno-Infantil de Goiânia
<b>Região Sudeste</b>	
Minas Gerais	Hospital Público Regional de Betim Hospital Odete Valadares
Rio de Janeiro	Instituto Municipal da Mulher Fernando Magalhães
São Paulo	CAISM/Unicamp Centro de Referência de Saúde da Mulher (Pérola Byington) Hospital Dr. Arthur Saboya (Jabaquara) HC-HSP/USP, São Paulo HC-HSP/USP, Ribeirão Preto HC-Unesp, Botucatu Hospital Ipiranga Hospital Leonor M. de Barros Maternidade Nova Cachoeirinha Hospital São Paulo – Unifesp
<b>Região Sul</b>	
Rio Grande do Sul	Hospital de Clínicas – UFRGS Hospital Materno-Infantil Presidente Vargas Hospital Nossa Senhora da Conceição

Fontes: Febrasgo e Fórum Interprofissional sobre Atendimento ao Aborto Previsto por Lei, 2001.



É importante ressaltar que o Plano Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher para o período de 2004 a 2007 fixa como objetivos específicos a ampliação dessas ações e a manutenção da política de melhoria da qualidade da assistência obstétrica. Dentre as ações que já estão sendo implementadas, destacam-se o Pacto de Redução da Mortalidade Materna e a obrigatoriedade da notificação dos óbitos (Portarias GM 652 e 653, de 28/5/2003 e 30/5/2003), os esforços para melhorar o acesso aos contraceptivos, inclusive de emergência, a atenção à mulher nos casos de aborto (Norma Técnica para Atenção Humanizada ao Abortamento, de dezembro de 2004) e a assistência à saúde das presidiárias e das adolescentes em regime de internação (Portaria Interministerial 1.426, de 14/7/2004).

A formulação proposta pelo documento do Cairo para os direitos reprodutivos está consagrada no Brasil e pode ser vista em diversos documentos e atos normativos governamentais relacionados às políticas e ações de saúde sexual e reprodutiva feminina, e, mais raramente, na perspectiva de direitos relacionados ao acesso à educação, a benefícios previdenciários, ao trabalho e à assistência social.

No entanto, ainda existe grande distanciamento e inúmeras dificuldades entre a formulação conceitual e legal e a efetiva aplicação e incorporação desses novos paradigmas nas políticas públicas e práticas cotidianas. Entre os obstáculos significativos, estão 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 deveres reprodutivos e em manter e/ou incorporar suas concepções dogmáticas de forma hegemônica para toda a sociedade; os desafios econômicos e sociais resultantes do empobrecimento da população, especialmente do segmento feminino, somados à falta de capacidade do Estado de expandir seus investimentos nas áreas sociais.

Identificar os caminhos sociais e políticos capazes de assegurar o desenvolvimento dos direitos reprodutivos é um grande desafio para o Brasil, que já conta com um ordenamento jurídico bastante favorável ao cumprimento dessa tarefa, mas que ainda não produziu os efeitos esperados para a plena vivência da igualdade, da liberdade e da justiça social no campo da sexualidade e da reprodução feminina.

## Mulheres com Aids

# Em busca da cidadania

Angela Santos

Nos últimos anos, a Aids vem avançando entre as mulheres, principalmente as de baixa renda. No Brasil, há 20 anos, a proporção de homens e mulheres com a doença era de 23 para um. Ou seja, para cada 23 homens com Aids havia uma mulher. Atualmente, a proporção é de dois para um, conforme dados do Ministério da Saúde. Essa mudança no perfil da doença veio na esteira de um aumento de 30% para 42% dos casos de Aids entre homens heterossexuais. Um movimento que começou em meados da década de 1980 com a infecção por transfusões de sangue entre hemofílicos, aumentou na década de 1990 com o avanço da contaminação entre usuários de drogas injetáveis, e atualmente atinge em cheio mulheres com parceiros estáveis.

Enquanto entre os homens bissexuais e homossexuais existe tendência à estabilização da doença, entre as mulheres o número de casos ainda apresenta tendência crescente. De acordo com o Boletim Epidemiológico DST/Aids/2004 do Ministério da Saúde, em 1998 havia 10.566 registros de casos em mulheres. Em 2003 esse número chegou a 12.698 e, até junho de 2004, mais 5.567 casos femininos da doença foram notificados.

Por trás das estatísticas oficiais, uma outra constatação: 70% dos casos de Aids entre mulheres atingem aquelas com escolaridade baixa, muitas vezes sem o primeiro grau completo. Além disso, a imensa maioria das mulheres foi infectada pelo seu parceiro, explica a epidemiologista Naila Santos, diretora técnica da Divisão de Prevenção do Centro de Referência e Treinamento em DST/Aids da Secretaria Estadual da Saúde de São Paulo e autora

de dois estudos sobre mulheres vivendo com o HIV em diferentes momentos da epidemia. Segundo ela, essa “socialização” da Aids entre as camadas mais pobres da população brasileira, em especial entre mulheres, vem gerando uma série de dificuldades.

### Mulheres pobres são as principais vítimas

Com escolaridade precária, menor acesso à informação e aos serviços de saúde e por estarem fora do perfil de comportamento sexual de risco, inúmeras mulheres acabam realizando diagnóstico tardio da doença. Com tudo isso, elas ficam com a saúde mais debilitada.

Medo e discriminação também aumentam as dificuldades em lidar com as reações adversas do coquetel anti-HIV. Os medicamentos podem provocar sono, sensações de mal-estar e até anemia, o que pode levar ao isolamento em casa e até à depressão.

Organizações da sociedade civil que lidam com a prevenção e o acompanhamento de casos de Aids confirmam que a maioria das mulheres que contraiu o vírus HIV tem dificuldades em trabalhar e obter uma renda que garanta não só o seu sustento mas também qualidade de vida.

Ana (nome fictício), 33, borracheira há seis anos e servente de pedreira desde os 15 anos de idade, diz que hoje passa necessidade e reivindica o direito de trabalhar. “Quero ter oportunidade de mostrar o que sei”, afirma.

### Na luta por melhores condições de vida

Fora do mercado de trabalho há muitos anos, Denise Moraes, que é HIV positiva desde 1998, faz coro com Ana. Ex-figurinista e contato publicitário, hoje ela realiza trabalho voluntário num hospital de São Paulo e faz artesanato. “Quero continuar trabalhando. Deixar a gente no mundo dando só remédio para sobreviver, não dá”, reclama. “As ONGs deveriam intermediar projetos de capacitação e de geração de renda para as portadoras junto aos governos”, sugere.

Desde 2000, essas questões vêm sendo debatidas por mulheres que militam em organizações não-governamentais de apoio à prevenção da Aids. A Rede Cidadãs Positivas surgiu dessas discussões e pretende mobilizar mulheres soropositivas em todo o país na luta por melhores condições de saúde, moradia, trabalho e educação. Cerca de 150 mulheres já integram o Movimento Nacional das Cidadãs Positivas, que nasceu em maio de 2005 e já tem até mesmo uma carta de princípios.

Sílvia Almeida, 41 anos, dois filhos, é uma dessas mulheres. Coordenadora do grupo Toque de Mulher da ONG Grupo de Incentivo à Vida e representante em São Paulo do Movimento Nacional das Cidadãs Positivas, ela está dentro do perfil feminino da epidemia: adquiriu a doença do marido, não usuário de drogas, com quem estava casada havia 14 anos.

Convivendo há 11 anos com o HIV, Sílvia está, porém, fora do perfil da grande maioria das portadoras: trabalha numa empresa multinacional na qual seus direitos são respeitados e participa de um programa interno de prevenção, que inclui palestras para funcionários de outras unidades da empresa no Brasil. Tem horário livre para participar de reuniões das ONGs nas quais atua e total apoio em seu tratamento.

“Não existe motivo de o vírus HIV dificultar o trabalho, exceto quando a pessoa desenvolve alguma infecção grave”, afirma Sílvia Almeida. O Brasil, segundo ela, não é um país estruturado para dar qualidade de vida às pessoas: “A gente pega uma carga ainda maior porque tem o vírus no corpo. Precisamos nos unir, buscar nossa cidadania, mostrar a cara!”, conclui.



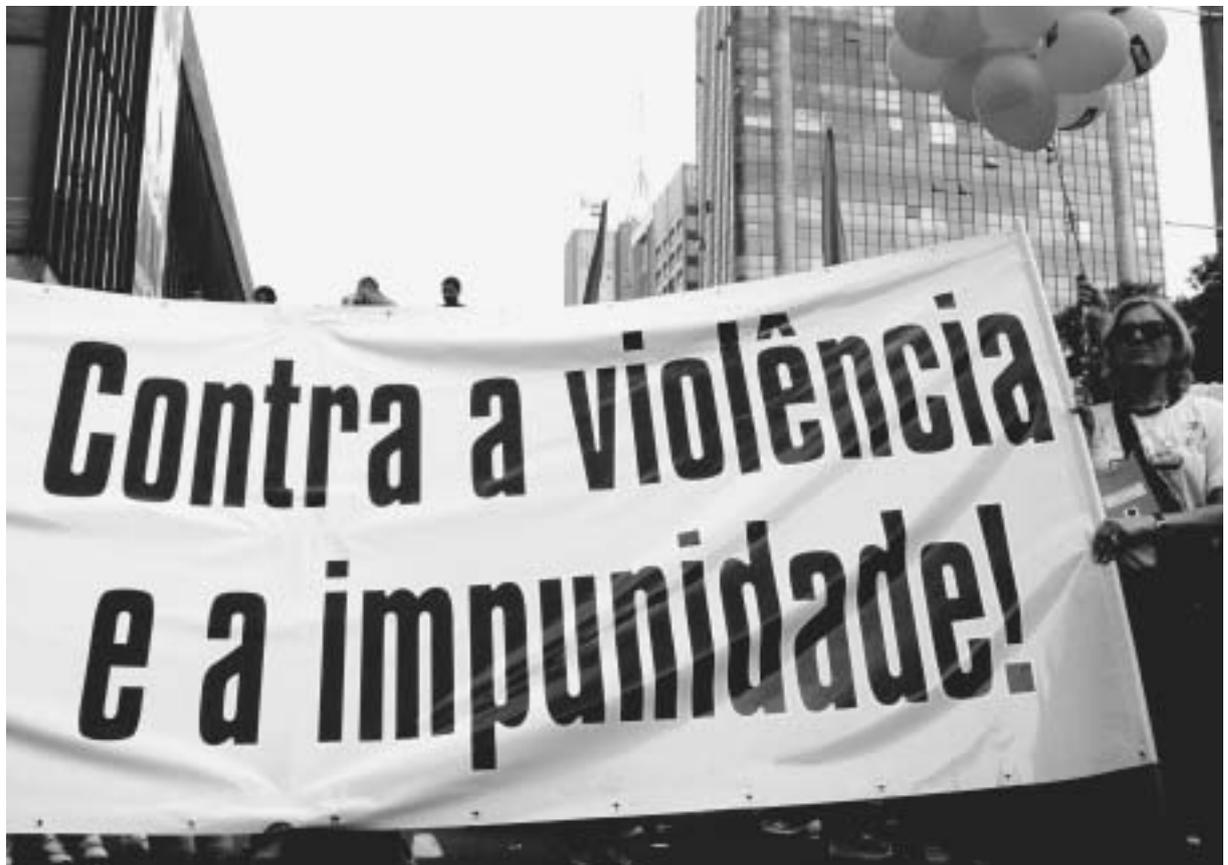
## BIBLIOGRAFIA

- ADVOCACI, Agende, Cepia, Cfemea, Cladem, Themis, UNFPA. *Marco Jurídico Normativo dos Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos no Brasil*. Disponível em: <http://www.advocaci.org.br>.
- ALVES, J. E. D., “Direito Reprodutivo: O Filho Caçula dos Direitos Humanos”, dezembro, 2004 mimeo.
- ARDAILLON, D. “O Aborto no Judiciário: Uma Lei que Justiça a Vítima”. In BRUSCHINI, Bila Sorj (org.). *Novos Olhares: Mulheres e Relações de Gênero no Brasil*, São Paulo, Marco Zero/Fundação Carlos Chagas, 1994.
- ARILHA, M. “Políticas Públicas de Saúde, Mulheres e DSTs/Aids: Reajustando o Olhar”, Coleção Abia, Saúde Sexual e Reprodutiva, nº 4, Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids, Rio de Janeiro, 2001.
- BENFAM, BRASIL. *Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde de 1996*. 2ª ed. Rio de Janeiro, 1999.
- BERQUÓ, E. & CAVENGI, S. “Direitos Reprodutivos de Mulheres e Homens Face a Nova Legislação Brasileira sobre Esterilização Voluntária”. *Cadernos de Saúde Pública*, RJ, 19 (sup. 2) 5441/5453, 2003. Disponível em: <http://www.sciello.br>. Acesso, em 4/2/2005.
- BRASIL, Congresso Nacional, Relatório nº 2, 1993, CPI, p. 27.
- 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-a.
- BRASIL, Ministério da Saúde. *Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal, Brasília*. 2004-b, mimeo. p. 6.

- BRASIL, Ministério da Saúde. *Programa Nacional de Aids, Boletim Epidemiológico Aids e DST*, ano XVII, nº 1, junho/2004-c. Disponível em: <http://www.aids.gov.br>. Acesso em 2/12/2004.
- 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 2004-d.
- COMITÊ DE DIREITOS *Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas* (CDESC), Recomendação Geral nº 3, de 1990.
- COMITÊ DE DIREITOS *Econômicos e Sociais e Culturais das Nações Unidas* (CDESC), Recomendação Geral nº 14, de 1990.
- CORRÊA, S. & ÁVILA, M. B., “Direitos Sexuais e Reprodutivos – Pauta Global e Percursos Brasileiros”. In Berquó, Elza (org.). *Sexo e Vida – Panorama da Saúde Reprodutiva no Brasil*, Campinas, Editora da Unicamp, 2003.
- CORRÊA, S. O. & PIOLA, S. F. Balanço 1998-2002 – Aspectos Estratégicos, Programáticos e Financeiros. Ministério da Saúde. Brasília, março, 2003, mimeo.
- FERNANDES, Magda Fernanda Medeiros. “Mulher, Família e Reprodução: um Estudo de Caso sobre o Planejamento Familiar em Periferia do Recife, Pernambuco, Brasil”. *Cad. Saúde Pública*, 2003, vol. 19 supl. 253-261. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em 4/2/2005.
- PITANGUY, J. “Violência de Gênero e Saúde - Interseções”. In Berquó, Elza (org.). *Sexo e Vida – Panorama da Saúde Reprodutiva no Brasil*. Campinas, Editora da Unicamp, 2003.
- REDE SAÚDE, “Dossiê Aborto Inseguro – Panorama do aborto no Brasil”, 2004.  
Disponível em: [http://www.redesaude.org.br/dossies/html/body\\_ab-panbrasil.html](http://www.redesaude.org.br/dossies/html/body_ab-panbrasil.html). Acesso em 20/2/2005.



- ROCHA, M. I. B. (org.). *Saúde Reprodutiva na América Latina e no Caribe: Temas e Problemas*. Campinas/São Paulo, Prolap, Abep, Nepo/Unicamp, 34, 1998.
- & ANDALAFT NETO, J. “A Questão do Aborto – Aspectos Clínicos, Legislativos e Políticos”. In BERQUÓ, Elza (org.). *Sexo e Vida – Panorama da Saúde Reprodutiva no Brasil*. Campinas, Editora da Unicamp, 2003.
- SANSEVIERO, R. “Condena, Tolerancia y Negación El Aborto En Uruguay”. Centro Internacional de Investigación e Información para La Paz, Universidad para La Paz, 2003.
- SERRUYA, S. J.; CECATTI, J. G. & LAGO, T. G. “O Programa de Humanização no Pré-Natal e Nascimento do Ministério da Saúde no Brasil: resultados iniciais”. *Cad. Saúde Pública*. [on-line]. set./out. 2004, vol. 20, nº 5 [citado 4/2/2005], pp.1281-1289. Disponível em: <http://www.scielo.br>.
- SOTELO, Roxana Vasquez & BIDEGARAY, Inês Romero. “Análise de Tendências Sobre os Direitos Sexuais e os Direitos Reprodutivos”. III Seminário Regional – Direitos Sexuais, Direitos Reprodutivos e Direitos Humanos, Cladem, Brasil, SP, agosto de 2003, p. 155.
- SZWARCWALD, C. L.; BARBOSA JR., A.; PASCOM, A. R. & SOUZA JR., P. R. “Pesquisa de Conhecimento, Atitudes e Práticas na População Brasileira de 15 a 54 anos, 2004”. *Boletim Epidemiológico Aids e DST*, ano XVII, nº 1, junho/2004, Ministério da Saúde. Disponível em: <http://www.aids.gov.br>. Acesso em 2/12/2004.
- VENTURA, M.; BARSTED, L. L.; PIOVESAN, F. & IKAWA, D. *Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos na Perspectiva dos Direitos Humanos – Síntese para Gestores, Legisladores e Operadores do Direito*. Advocaci. Rio de Janeiro, outubro, 2003.





*A violência contra  
as mulheres no  
Brasil e a Convenção  
de Belém do Pará  
dez anos depois*



Por Leila Linhares Barsted <sup>1</sup>

Os esforços dos movimentos feministas em todo o mundo e os diversos tratados internacionais das Nações Unidas deram visibilidade ao problema da violência de gênero. Considerada como a discriminação que afeta mais seriamente a qualidade de vida das mulheres, ela gera insegurança e medo, além de sofrimentos físicos, mentais, sexuais, coerções e outras formas de privação do direito à liberdade. No entanto, apesar dessas mobilizações, essa violência persiste e se manifesta sob os mais diversos aspectos.

No Brasil, nos últimos anos, houve avanços em vários campos, que se traduziram em mudanças na legislação, produção crescente de estudos sobre a incidência de atos violentos contra a mulher, criação de delegacias especializadas e de serviços de atendimento às vítimas, além de adoção de políticas públicas específicas para combater o problema. Mas a tarefa de enfrentar esse desafio ainda é imensa e requer, necessariamente, uma ampla política nacional de combate à violência contra as mulheres, com a adequada alocação de recursos orçamentários para os serviços e equipamentos necessários. Nessa luta, é fundamental colocar em prática não apenas as ações repressivas como também 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.



## Aspectos conceituais<sup>2</sup>

A noção de segurança humana ainda não está presente no imaginário social nem nas políticas de Estado no Brasil. Até meados dos anos de 1980, essa idéia estava associada a “segurança nacional” – em nome da qual a ditadura militar violou direitos humanos – e a “segurança pública” – em nome da qual a repressão policial se orientava e, ainda hoje, se orienta.

A partir da década de 1980, com a redemocratização do país, abriu-se um amplo debate que revelou a face perversa dessa indevida apropriação da noção de segurança e potencializou a construção de novos parâmetros de definição desse conceito, calcada nos padrões de cidadania e nos princípios de direitos humanos. Explicitados na Constituição de 1988, esses novos paradigmas foram fruto da intensa mobilização da sociedade. O texto constitucional ampliou e reconheceu direitos individuais e sociais, explicitou a igualdade entre homens e mulheres no espaço público e na vida familiar, e detalhou extensamente os deveres do Estado para assegurar e implementar universalmente tais garantias.

Também nos anos 1980, e em paralelo às denúncias das violações de direitos humanos pela ditadura militar, a redemocratização expôs à sociedade o desafio de compreender a violência estrutural expressa no alto padrão de desigualdade social existente no Brasil, em contradição com o que preconizava a Constituição de 1988.

Nas décadas seguintes, outras modalidades de violência, como a corrupção e o narcotráfico, que esgarçam as instituições da sociedade e do Estado, passaram a ganhar espaço cada vez maior no debate público, redefinindo as discussões em torno do tema. Apesar da ampliação do debate, que, em grande parte, refere-se ao medo da violência do “outro”, do “perigoso”, dentre eles os próprios agentes do Estado, ainda é exígua a reflexão em relação aos diferentes impactos desse fenômeno sobre os distintos grupos sociais e sobre

<sup>1</sup> Advogada, diretora da ONG Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (Cepia).

<sup>2</sup> Esse texto sobre o progresso das mulheres em relação à violência atualiza, em parte, o documento elaborado pela autora, em 1999, com a colaboração da historiadora Jacqueline Hermann, para o ICCLR/Ilanud no marco do Proyecto La Convención de Belém do Pará – Cinco Años Después – Una Revisión de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

O presente texto contou com a contribuição da socióloga Dayse Miranda, doutoranda do programa de pós-graduação em Ciência Política da USP no levantamento de estudos recentes sobre violência contra as mulheres no Brasil.

a necessidade de políticas públicas abrangentes em diversos campos, como os da saúde, do trabalho, da educação e da segurança cidadã, para uma resposta mais conseqüente a essa grave questão.

### **Um novo olhar**

Nos anos 1990, as Nações Unidas lançaram o conceito de segurança humana tendo como foco a proteção das necessidades vitais das pessoas, incluindo entre elas a ausência de medo. Esse novo olhar introduziu na agenda pública o tema da violência, em geral, e de formas particulares, que atingem de maneira diferenciada homens e mulheres. Entende-se, dessa forma, que as vulnerabilidades e os obstáculos à segurança humana são potencializados quando se considera o fenômeno da violência sob as perspectivas de gênero e de raça/etnia.

Cabe lembrar que desde meados da década de 1970 a emergência do feminismo e do movimento negro contribuiu notavelmente para dar visibilidade a essas outras formas de violência, como o racismo, o sexismo e a homofobia, que passaram a ser denunciados, demandando-se do Estado respostas de diversas ordens. O movimento feminista revelou a invisibilidade social da violência contra as mulheres, em casa, no trabalho e nas instituições. Chamou também a atenção para a banalização histórica do problema por parte do Estado e da sociedade, apontando para a insegurança vivida pelas mulheres nos espaços público e privado. Esse movimento, desde o seu surgimento, associou-se à luta internacional das mulheres que impactou a Assembléia Geral das Nações Unidas.

### **Conquistas internacionais**

De fato, desde a década de 1970, as diversas Conferências da Mulher, no México (1975), em Copenhague (1980) e em Nairobi (1985), apontaram a violência de gênero como uma ofensa à dignidade humana e instaram os Estados-partes a assumirem compromissos voltados para a sua eliminação.

Em 1992, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução 19, que dispõe expressamente que a definição de discriminação contra a mulher, prevista no artigo 1º da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, inclui a violência baseada no sexo, isto é, aquela dirigida contra a mulher porque é mulher ou



que a afeta de forma desproporcional. Nesse sentido, estabelece que essa Convenção aplica-se também à violência perpetrada por agentes públicos ou privados.

Em 1993, o caráter transcultural e as diversas formas de manifestação da violência específica de um sexo contra o outro ganhou grande visibilidade e impacto quando, no Fórum Paralelo à Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Viena, um Tribunal de Crimes contra as Mulheres, organizado por uma articulação internacional feminista, deu a palavra a dezenas de mulheres para que denunciassem, por meio de seus relatos pessoais, os crimes de que foram vítimas. Ainda em 1993, em resposta às denúncias dos movimentos feministas do mundo inteiro, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou, pela Resolução 48/104, a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres – um marco na doutrina jurídica internacional.

Essa declaração subsidiou, em 1994, a elaboração, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), da Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres – Convenção de Belém do Pará. Trata-se do único instrumento internacional voltado para abordar a violência de gênero, assinada nesse mesmo ano pelo Estado Brasileiro e que, ratificando a Declaração de Viena, definiu a violência contra as mulheres 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”.

Ainda de acordo com a Convenção de Belém do Pará, “a violência contra as mulheres inclui as violências física, sexual e psicológica: a) que tenha ocorrido dentro da família ou unidade doméstica ou em qualquer outra relação interpessoal em que o agressor conviva ou haja convivido no mesmo domicílio que a mulher e que compreende, entre outros, estupro, violação, maus-tratos e abuso sexual; b) que tenha ocorrido na comunidade e seja perpetrada por qualquer pessoa e que compreende, entre outros, violação, abuso sexual, tortura, maus-tratos de pessoas, tráfico de mulheres, prostituição forçada, seqüestro e assédio sexual no lugar de trabalho, bem como em instituições educacionais, estabelecimento de saúde ou qualquer outro lugar e que seja perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra”.

É importante destacar que a conceituação adotada neste texto deve também ser articulada àquela de “discriminação contra a mulher”, estabelecida pela Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação

contra a Mulher, de 1975,<sup>3</sup> e reforçada pela Resolução 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 ao seu país e à humanidade”.

Vale sublinhar que ambas as Convenções definem violência e discriminação, declaram direitos e comprometem os Estados-membros das Nações Unidas a adotar um conjunto de medidas capazes de erradicar essas violações por meio de políticas públicas que comporem, inclusive, mecanismos capazes de dar visibilidade e mensurar os avanços verificados.

Reconhecendo a persistência da violência contra as mulheres e as meninas, as Conferências Internacionais da década de 1990 – incluindo a de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993; a de População e Desenvolvimento, no Cairo, em 1994; e a IV Conferência Mundial da Mulher, de Pequim, em 1995 – transmitiram, em suas declarações e planos de ação, a preocupação com a segurança feminina e a necessidade dos Estados-partes da ONU de inserir em suas agendas nacionais a equidade de gênero e de raça/etnia e a adoção de políticas voltadas para essa problemática. Nesses documentos, por influência dos movimentos internacionais feministas, a inclusão do tema da violência deu visibilidade às suas conseqüências para a saúde sexual e reprodutiva, bem como ao seu efeito de aprofundar a discriminação contra as mulheres.

Outro avanço aconteceu em dezembro de 1997, quando a Assembléia das Nações Unidas adotou a Resolução 52/86, conclamando os países a

<sup>3</sup> Em 1999, foi adotado o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, que criou dois mecanismos de monitoramento: a) o direito de petição, que permite o encaminhamento de denúncias de violação de direitos; b) procedimento investigativo, que habilita o Comitê a averiguar a existência de grave e sistemática violação dos direitos humanos das mulheres. O Brasil ratificou com reservas a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher em 1º de fevereiro de 1984, tendo ratificado-a plenamente em 1994. Em 13 de março de 2001, o Brasil ratificou o Protocolo Opcional.



revisarem suas leis e práticas nas esferas criminal e social de forma a atender melhor às necessidades das mulheres, assegurando-lhes tratamento justo no sistema de Justiça.

## Banalização da violência

Discriminação que afeta brutalmente as habilidades das mulheres, a violência de gênero continua sendo uma triste realidade no Brasil e no mundo. Bunch (1991) chama a atenção para a banalização desse fenômeno, registrando que parte importante da população do planeta está rotineiramente sujeita a tortura, humilhação, mutilação, inclusive assassinato, simplesmente por ser mulher – crimes que seriam reconhecidos como uma emergência civil ou política se fossem cometidos contra outro grupo humano.<sup>4</sup> De fato, a ocorrência cotidiana desses atos tem o poder de ofuscar a visibilidade do problema e de descriminalizá-lo no imaginário social e até mesmo no imaginário das mulheres.

Longe de considerar essa violência apenas pessoal e cultural, Bunch destaca a sua conotação política, na medida em que é o resultado das relações de poder, de dominação e de privilégio estabelecidas na sociedade em detrimento das mulheres. Para essa autora, a violência contra as mulheres é mecanismo primordial para manter essas relações políticas na família, no trabalho e em todas as esferas públicas.<sup>5</sup>

Dedicado ao tema da segurança humana, o Social Watch Report de 2004 assinala que, muito freqüentemente, essa concepção tem como parâmetros experiências masculinas e não revelam sensibilidade para as questões de gênero.<sup>6</sup> O relatório também enfatiza o caráter político desse fenômeno quando considera que a violência contra as mulheres é um dos mecanismos sociais principais para forçá-las a posições subordinadas àquelas dos homens.

Compreendendo a articulação entre discriminação de gênero e violência contra as mulheres, Carrillo<sup>7</sup> indica que “estudos recentes entre culturas, baseados em informações de 90 sociedades em todo o mundo, sobre a ocor-

<sup>4</sup> Charlotte Bunch, “Hacia una Re-Visión de los Derechos Humanos”, in Ximena Bunster e Regina Rodriguez (orgs.), *La Mujer Ausente: Derechos Humanos en el Mundo*, Chile, Isis Internacional, 1991, p. 11.

<sup>5</sup> Charlotte Bunch, *opus cit.*, p. 17.

<sup>6</sup> Social Watch Report 2004 – Fear and Want: Obstacles to Human Security, p. 30.

<sup>7</sup> Roxana Carrillo, “Violencia contra las Mujeres”, in Ana Maria Brasileiro (org.), *Las Mujeres contra la Violencia: Rompiendo el Silencio*, Nova York, Unifem, 1997, p. 10.

rência de violência familiar e de estupro, sugerem que quatro fatores são fundamentais na prevalência da violência contra as mulheres: desigualdade econômica entre homens e mulheres; um padrão de violência física para resolver conflitos; autoridade masculina; controle da tomada de decisões e restrições para as mulheres no que se refere a sair de casa”.

## Relações de poder

Mesmo necessitando ser inserida no conjunto das manifestações da violência e da exclusão estruturais que atingem homens e mulheres em sistemas sociais, econômicos e políticos injustos, as discriminações e a violência de gênero são fenômenos específicos que refletem relações de poder. Podemos compreender, também, que, em contextos onde a violência é um padrão de resolução de conflitos, a violência contra as mulheres seja mais um componente de dominação.<sup>8</sup>

Há consenso entre os defensores dos direitos humanos<sup>9</sup> quanto ao ideal da segurança de homens e mulheres significar a ausência do medo do desemprego, da exclusão social, bem como o acesso efetivo aos direitos individuais e sociais, além da ausência do racismo, do sexismo, da homofobia, respeitando-se a diversidade humana. Ainda são poucos no entanto, aqueles que se preocupam com a prevalência da violência de gênero como elemento fundamental para a segurança das mulheres. A preocupação com uma vida sem medo para as mulheres está pouco presente no imaginário social em virtude dos padrões culturais que negligenciam, banalizam ou subestimam a ocorrência e as conseqüências desse problema, principalmente quando praticado no espaço doméstico<sup>10</sup> por agentes que privam da sua intimidade.

<sup>8</sup> Ver, a esse respeito, Pierre Bourdieu. *A Dominação Masculina*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1999.

<sup>9</sup> Leila Linhares Barsted, (2005), “Uma Vida sem Violência: O Desafio das Mulheres”, in *Medos e Privações - Obstáculos à Segurança Humana*, Observatório da Cidadania, Relatório 2004, Rio de Janeiro, Instituto del Tercer Mundo/Ibase, 2005, pp. 53-57.

<sup>10</sup> Tal como Heleieth Saffiotti, “No Fio da Navalha: Violência Contra Crianças e Adolescentes no Brasil Atual”, in Felícia Reicher Madeira (org.), *Quem Mandou Nascer Mulher?: Estudos sobre Crianças e Adolescentes Pobres no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Rosa dos Tempos/Unicef, 1997, neste texto considera-se que a violência doméstica ultrapassa o espaço da residência, tendo em vista que muitas mulheres são vitimadas pelo marido, na rua ou no local de trabalho, e que meninas podem ser abusadas sexualmente pelo pai longe do local de moradia. Nesse sentido, o termo “violência doméstica” caracteriza a prática de crime por pessoa que priva da intimidade da vítima mediante relações familiares ou de autoridade e não é, necessariamente, indicativo do lugar da ocorrência do crime.



No Brasil, o enfrentamento da violência de gênero ocupa lugar de destaque na agenda do movimento feminista. Esse movimento tem compreendido que tal violência apresenta formas distintas de manifestações e, na maioria das vezes, é agravada por determinadas características das mulheres.<sup>11</sup> Nesse sentido, torna-se necessário compreender que as mulheres não são apenas um conjunto abstrato e indiferenciado de indivíduos do mesmo sexo, mas que também se diferenciam internamente e apresentam necessidades e vulnerabilidades distintas. A violência contra as mulheres não pode, portanto, ser pensada separadamente das outras manifestações, em especial das praticadas contra meninas e adolescentes e da racial, que atinge de forma específica negras e indígenas.

Para avaliar os avanços no enfrentamento da violência de gênero, este texto tomou como parâmetro três indicadores apontados nos artigos 7º e 8º da Convenção de Belém do Pará. São eles:

- a) garantia de pesquisas e recopilação de dados estatísticos sobre causas, conseqüências e freqüência da violência contra as mulheres (art. 8º, h);
- b) existência de legislação para prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres (art. 7º, c);
- c) existência de serviços especializados apropriados para o atendimento necessário à mulher objeto de violência (art. 8º, d).<sup>12</sup>

Apesar da dramaticidade da violência contra crianças e adolescentes,

<sup>11</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. Tal discriminação racial poderá freqüentemente deixar de ser percebida se não houver um reconhecimento ou uma aceitação das diferentes experiências de vida de mulheres e homens, nas áreas da vida pública e da vida privada. *General Comments adopted by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 56 Session (2000) General Recommendation XXV on Gender-Related dimension of Racial Discrimination.*

<sup>12</sup> **Artigo 7**, inciso c - incluir em sua legislação interna normas penais, civis e administrativas, assim como as de outra natureza que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres e adotar as medidas administrativas apropriadas que venham ao caso; **inciso e** - tomar as medidas apropriadas, incluindo medidas de tipo legislativo, para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes, ou para modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência ou a tolerância da violência contra as mulheres.

**Artigo 8**, inciso d - aplicar os serviços especializados apropriados para o atendimento necessário à mulher objeto de violência, por meio de entidades dos setores público e privado, inclusive abrigos, serviços de orientação para toda a família, quando for o caso, e cuidado e custódia de menores; **inciso h** - garantir a investigação e recopilação de estatísticas e demais informações pertinentes sobre as causas, conseqüências e freqüência da violência contra as mulheres, com o objetivo de avaliar a eficácia das medidas para prevenir, punir e eliminar a violência contra as mulheres e de formular e aplicar as mudanças que sejam necessárias.

este artigo não trata desse segmento populacional de grande vulnerabilidade, detendo-se, tão-somente, nos dados relativos à violência de gênero contra mulheres adultas, buscando observar os avanços nos indicadores durante o período de 1992 a 2005.

## **As mulheres brasileiras e a luta contra a violência**

A ação do movimento de mulheres brasileiras no enfrentamento da violência doméstica e sexual, de forma mais sistemática, data do final da década de 1970, quando as feministas tiveram participação ativa no desmonte da famosa tese da “legítima defesa da honra”. Foi, portanto, no campo do Poder Judiciário a primeira manifestação organizada contra uma expressão cultural tradicionalmente utilizada com êxito pela defesa de homens que assassinavam a mulher. De fato, tal tese, até o final daquela década, encontrava aceitação tranqüila e pacífica nos diversos tribunais do júri do país. Certamente, foi pela atuação insistente do movimento de mulheres, que enfim, em 1991, o Superior Tribunal de Justiça rejeitou essa idéia de forma explícita.<sup>13</sup>

Ainda no final dos anos 1970, alguns grupos feministas, particularmente nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, criaram os SOS Mulher, experiências não-governamentais de atendimento às vítimas de violência e que foram o embrião das delegacias especializadas, criadas na década seguinte.

## **Delegacias especializadas**

Na esteira do processo de redemocratização, no início da década de 1980, a luta pela criação das Delegacias de Mulheres encontrou receptividade nos Poderes Executivos estaduais, especialmente nos estados citados acima. Tais delegacias faziam parte de um amplo rol de propostas feitas pelo movimento feminista, que entendia que era preciso adotar um atendimento integral às mulheres. A idéia era implantar diversos serviços articulados entre si, tais como delegacias especializadas, abrigos, atendimento no IML, centros de orientação jurídica e psicológica.

A criação de órgãos especiais, como os Conselhos Estaduais e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que ocorreu também nos anos 1980, impulsionou a luta pela cidadania feminina e, em especial, a luta contra a violência. Além de fortalecer as demandas das mulheres com o Estado e

<sup>13</sup> Ver a respeito Dorothy Thomas, *Injustiça Criminal x Violência contra a Mulher no Brasil*, Americas Watch/Human Rights Watch, 1992.



especialmente os parlamentares constituintes, o CNDM desenvolveu um amplo processo educativo voltado para toda a sociedade por meio da mídia nacional, com o objetivo de mudar mentalidades e padrões discriminatórios.

Cabe ressaltar que a ampliação da cidadania das mulheres na Constituição de 1988 foi fruto de um notável processo político de diálogo entre a sociedade e os Poderes Executivo e Legislativo. As conquistas constitucionais, especialmente aquela que diz respeito à violência doméstica, deram força, na década de 1990, às demandas, nos níveis estaduais e municipais, da criação de novos serviços, como os abrigos e os serviços de atendimento jurídico, previstos em muitas Constituições Estaduais (1989) e Leis Orgânicas Municipais (1990).

Na década de 1990, com a perda de poder político do CNDM,<sup>14</sup> o surgimento das ONGs e das redes de mulheres possibilitou, em grande medida, a manutenção e a mobilização dos diversos movimentos feministas do país, bem como sua articulação com as instâncias internacionais. Nesse período, destaca-se também a importância que esse movimento deu à articulação entre as áreas da saúde e da segurança e os esforços empreendidos para atuar, de forma organizada, nas diversas conferências das Nações Unidas.

Todo esse esforço permitiu, nos primeiros anos do século 21, um avanço significativo na luta pela cidadania das mulheres e possibilitou uma expertise no diálogo com o Estado em diferentes áreas e dimensões. Tomando como indicadores os artigos mencionados da Convenção de Belém do Pará, após 11 anos da ratificação desse documento pelo país, pode-se avaliar o quanto o Estado Brasileiro foi sensível à ação dos movimentos de mulheres e às disposições dessa Convenção.

## A polêmica em torno das estatísticas

No Brasil, a violência contra os homens é exposta quase que diariamente pela mídia, devido ao fato de os homicídios e as mortes violentas serem as primeiras causas de óbito entre a população masculina jovem,<sup>15</sup> em espe-

<sup>14</sup> A esse respeito, ver Jacqueline Pitanguy. “Políticas Públicas y Ciudadanía”, in *Transiciones. Mujeres en los Procesos Democráticos*, Santiago, Chile, ISIS Internacional, 1990.

<sup>15</sup> Segundo o Ministério da Saúde/Funasa/Cenepi/Sistema de Informações sobre Mortalidade, em 1999, a mortalidade por causas externas, segundo o sexo, atingia 91,8% de homens e 8,2% de mulheres. Dados do IBGE relativos a Recife indicam que entre jovens de 15 a 24 anos a taxa de homicídios é de 179,5 mortes por 100 mil habitantes, fato que coloca essa cidade como a de maior índice de violência no país. IBGE, Síntese de Indicadores Sociais 2003, apud Dados e Análises, SOS Corpo, Recife, maio-julho de 2004. Em relação à sobremortalidade masculina, ver Cecília S. S. Minayo, *Perfil de Mortalidade por Causas Externas no Brasil: Uma Análise Temporal das Décadas de 80 e 90*, Rio de Janeiro, Fiocruz/Claves/Funasa, 2001.

cial nas camadas pobres. Nesse contexto, os homicídios praticados por desconhecidos, policiais e outros agentes atingem majoritariamente homens negros jovens,<sup>16</sup> o que explica, em parte, a menor expectativa de vida para a população masculina negra.

No caso das mulheres, as mortes por homicídios ou acidentes não respondem de forma significativa pelas taxas de óbitos femininos.<sup>17</sup> São 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 não estando entre os dez principais fatores desses óbitos<sup>18</sup>, ainda se mantém em patamares altos no Brasil, particularmente se considerarmos que 92% dessas mortes poderiam ser evitadas<sup>19</sup> com cuidados rotineiros na gestação, no parto e no puerpério. Provocadas, em grande medida, pela falta de serviços, pela negligência das autoridades e dos agentes do sistema de saúde, essas também são mortes violentas que permanecem invisíveis nas estatísticas oficiais.<sup>20</sup>

### Análise cuidadosa

As estatísticas têm sido usadas pelos movimentos sociais como um instrumental para visibilizar e legitimar seus problemas e incluí-los na agenda nacional como uma questão política. Por isso, tem aumentado a preocupação com o acesso a dados quantitativos confiáveis que permitam mensurar a extensão e as especificidades de cada problema para possibilitar a adoção de políticas que contemplem os indivíduos e os grupos nas suas necessidades e diversidades, considerando os distintos contextos em que vivem.

<sup>16</sup> Ver Sílvia Ramos e Anabela Paiva, *Mídia e Violência: Como os Jornais Retratam a Violência e a Segurança Pública no Brasil*, Relatório Preliminar de Pesquisa, Rio de Janeiro, CESeC, 2005.

<sup>17</sup> No entanto, levando em conta diferenças regionais, dados da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco revelam que em Recife, no ano de 2004, as vítimas de homicídios distribuíram-se quase igualmente entre homens e mulheres. Apud Dados e Análises, SOS Corpo, Recife, maio-julho de 2004.

<sup>18</sup> Os dados nacionais devem ser relativizados em face das diferenças regionais. Segundo Anna Volochko, “o registro de óbitos femininos é menos abrangente e de qualidade menor que o de masculinos em quase todos os estados do país, com conseqüências ainda pouco quantificadas para a mensuração da mortalidade materna”. Anna Volochko, “A mensuração da mortalidade materna no Brasil”, in Elza Berquó, (org.), *Sexo & Vida – Panorama da Saúde Reprodutiva no Brasil*, Campinas, Editora da Unicamp, 2003.

<sup>19</sup> Cf. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, *Documento de Participação do Brasil na 29ª Sessão do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (Cedaw)*, 2003.

<sup>20</sup> A esse respeito, ver Leila Linhares Barsted, 2005, *opus cit.*



Mensurar a violência contra as mulheres esbarra em muitos obstáculos que começam na naturalização ou banalização desse fenômeno, contribuindo para a histórica subnotificação dos eventos violentos em geral e, especialmente, daqueles de natureza sexual<sup>21</sup> ou praticados no âmbito doméstico.

A falta de articulação no sistema político-administrativo federativo, no qual a competência para legislar, executar e organizar os serviços é dos governos estaduais, tanto na esfera da Segurança Pública quanto na do Poder Judiciário, explica, em grande parte, a precariedade de dados estatísticos nacionais sobre violência em geral e, em particular, sobre a violência contra as mulheres, bem como a escassa visibilidade das experiências existentes no campo da prevenção e do combate a esse problema. Os números sobre violência contra as mulheres, quando existentes, são aqueles das Secretarias de Segurança Pública dos estados, especialmente oriundos das Deams. São, muitas vezes, precários e não possibilitam uma avaliação histórica da evolução da violência em geral e tampouco da violência contra as mulheres.

Por esse motivo, ao avaliarmos esses dados, precisamos ter cuidado. As estatísticas sobre registros de ocorrências policiais de violência contra as mulheres não indicam, olhadas comparativamente, que um estado apresente maiores índices que outro. Isso porque, na maioria dos casos, além de não haver uma metodologia uniforme de coleta e tratamento desses números, os estados que apresentam índices maiores podem ser aqueles que fazem registros mais sistemáticos das ocorrências, dando maior visibilidade ao fenômeno.

### **Distorções na coleta**

Além disso, há disparidade entre os estados no que se refere à existência de serviços voltados para o combate à violência contra as mulheres. São Paulo, por exemplo, além de ter uma população maior que a de outros estados, conta com 117 Delegacias da Mulher (40% do total de Delegacias Especiais de atendimentos à Mulher, Deams, de todo o país) e apresenta, portanto, percentuais mais elevados de registros policiais que o Rio de Janeiro, que tem apenas nove delegacias especializadas e menor população. Por outro lado, a quantidade de ocorrências pode ser mais alta em locais onde há maior estímulo, por parte dos movimentos de mulheres, para que as vítimas denunciem esses crimes.

<sup>21</sup> Ver a esse respeito Joana Domingues Vargas, *Estupro: Que Justiça? Fluxo de Funcionamento e Análise de Tempo da Justiça Criminal para o Crime de Estupro*, Tese de doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

Outro fator a ser considerado é que, por força de lei, as Delegacias da Mulher não investigam os crimes de homicídio e, em sua maioria, não apuram também os delitos de tentativa de homicídio.<sup>22</sup> Tais situações são investigadas por delegacias policiais especializadas e os dados divulgados nem sempre estão desagregados por sexo ou, quando estão, não indicam o tipo de relação entre a vítima e o agressor, impossibilitando a caracterização da violência. Há ainda estados em que, devido à lei estadual, as Deams tiveram sua competência ampliada para investigar outros crimes contra as mulheres.<sup>23</sup>

A organização de quadros estatísticos não é obrigatória por lei, por isso nem todos os estados possuem tais esquemas. Assim, a recuperação de dados sobre violência contra a mulher por motivo de sexo, além de padecer da precária elaboração dos quadros estatísticos das Secretarias Estaduais de Segurança Pública, é também prejudicada pela ausência de um modelo único nacional de Registro de Ocorrência. Isso dificulta uma contabilização nacional e a comparação entre os diferentes estados. Para piorar, esses registros não incluem, obrigatoriamente, dados capazes de fornecer informações sobre vítimas e agressores, desagregadas por sexo e raça e pela relação entre eles. Na maioria dos estados, tem-se apenas o total das ocorrências policiais para cada tipo de crime.

Cabe lembrar ainda que, em muitos estados, a grande maioria das delegacias policiais não possui sequer equipamentos de informática.<sup>24</sup> O Registro de Ocorrência é preenchido por um funcionário da delegacia, que, de forma geral, nunca recebeu nenhum treinamento especializado para fazê-lo.<sup>25</sup>

## Os dados e as pesquisas existentes

Foi a partir da década de 1980 que a produção teórica feminista brasileira passou a incorporar a perspectiva relacional entre os sexos, os chamados “estudos de gênero”, que incentivaram a interdisciplinaridade, enfatizando a necessidade de análises sobre os aspectos culturais e simbólicos. Tais es-

<sup>22</sup> Em alguns estados, as Deams investigam o crime de tentativa de homicídio, como o estado do Amazonas.

<sup>23</sup> Esse, por exemplo, é o caso do estado do Rio de Janeiro, onde as Deams têm competência para investigar cerca de 24 delitos (crimes e contravenções penais), embora não tenham competência para investigar crimes de homicídio e tentativa de homicídio.

<sup>24</sup> Ver a pesquisa realizada em 2000 pelo CNDM/Ministério da Justiça.

<sup>25</sup> Em estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, as Secretarias de Segurança Pública estão investindo na compra de equipamentos e capacitação de pessoal em informática, o que certamente resultará na produção de dados estatísticos mais confiáveis.



Esse suplemento apresentou as primeiras estatísticas nacionais desagregadas por sexo em relação aos crimes de lesão corporal e patrimoniais, denunciados à polícia pelas vítimas. As grandes diferenças entre vítimas mulheres e homens desse tipo de delito diziam respeito ao autor e ao local de ocorrência da agressão. No conjunto das vítimas de agressões físicas (lesões corporais), 44,77% eram mulheres. Quanto ao local, em 55% dos casos o ato havia ocorrido dentro de casa. Do conjunto das vítimas de violência no espaço doméstico, 63% eram mulheres, e em 70% dos casos o agressor era o marido ou companheiro. Em relação aos homens, 83% das agressões tinham sido praticadas na rua, majoritariamente por conhecidos e estranhos. Essa pesquisa demonstrou o peso do diferencial do sexo na ocorrência do fenômeno da violência, reforçando as denúncias que o movimento feminista vinha fazendo desde meados da década de 1970.

### Investigação parlamentar

Em 1991, por força das denúncias apresentadas pelo movimento feminista, a Câmara dos Deputados instituiu uma CPI para investigar a violência contra as mulheres. Essa comissão divulgou pesquisa feita de janeiro de 1991 a agosto de 1992 apresentando um panorama sobre a distribuição por tipo de violência registrada contra a mulher no país, onde se destacavam os crimes de lesão corporal (26,2%), as ameaças (14,4%) e os estupro (1,8%) como os mais recorrentes.

Outros dados relativos a esse mesmo período, divulgados no documento do Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo,<sup>29</sup> demonstraram que entre janeiro de 1991 e agosto de 1992 foram registradas 205.219 agressões nas Delegacias da Mulher em todo o país. Segundo esses números, os crimes mais freqüentemente denunciados eram as lesões corporais (26,2%), seguidos pelos de ameaça (16,4%). As denúncias de crimes sexuais respondiam por 51,1% do total das agressões.<sup>30</sup> Cabe ressaltar que as pesquisas da CPI e do Grupo Parlamentario chegaram a conclusões bem próximas

<sup>29</sup> Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo, *Herramientas Conceptuales - Módulo Legislativo sobre Violencia Contra la Mujer*, Nova York, 1997.

<sup>30</sup> Embora não contemplada neste texto, a violência contra crianças e adolescentes é considerada pelo Ministério da Saúde bastante subnotificada, estimando-se que cerca de 80% das agressões ocorram em casa. Ver a respeito: *Violência Intrafamiliar – Orientações para a Prática em Serviço*, Brasília, Ministério da Saúde/Secretaria de Políticas de Saúde, 2003.



no que se refere aos percentuais relativos às lesões corporais e às ameaças, apesar de metodologias e fontes distintas.

## Impacto na economia

Em 1997, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) estimou que os custos da violência na América Latina representavam 14,2% do PIB dos países da região, o que significava cerca de 168 bilhões de dólares. O Brasil foi apontado como o país que mais sofria com o problema, perdendo 10,5% do seu PIB ou 84 bilhões de dólares anuais. Esse levantamento considerava que a violência doméstica atingia entre 25% e 50% das mulheres latino-americanas. No estudo, o Banco também fazia uma análise sobre os efeitos negativos da violência doméstica na saúde das mulheres e das meninas, que ficavam impossibilitadas, por causa das agressões, de freqüentar, respectivamente, o trabalho e a escola.

Com a preocupação de elaborar um quadro nacional da violência e visando suprir a falta de dados sobre homicídios praticados no Brasil, com desagregação por sexo, em 1998 a organização não-governamental Movimento Nacional de Direitos Humanos realizou uma pesquisa, abrangendo os anos de 1995 e 1996, que contabilizou os casos divulgados pela imprensa em dezesseis estados brasileiros.

Essa pesquisa concluiu que os homens eram as maiores vítimas dos homicídios, conforme vemos na Tabela 1. No entanto, o estudo constatou que as mulheres, mais do que os homens, eram vítimas de atos violentos cometidos por pessoas de seu círculo familiar, como demonstra a Tabela 2. Dessa forma, o levantamento reiterou o achado de outras fontes, tais como Luiz Eduardo Soares, Bárbara M. e Leandro Carneiro,<sup>31</sup> que realizaram levanta-

**Tabela 1 - Vítimas de Homicídios no Brasil, Distribuição por Sexo - 1998 (em %)**

Ano	Vítimas	
	Homens	Mulher
1995	90,20	9,80
1996	89,80	10,20

Fonte: Banco de Dados do Movimento Nacional de Direitos Humanos, 1998.

**Tabela 2 - Relação de Afinidade entre Vítima de Homicídio e Acusado, Brasil (em %)**

Ano	Relacionamento familiar ou de amizade com o acusado	
	Vítima mulher	Vítima homem
1995	66,04	35,60
1996	72,28	39,34

Fonte: Banco de Dados do Movimento Nacional de Direitos Humanos, 1998.

<sup>31</sup> Soares, Luiz Eduardo *et alii* (org.), *Violência e Política no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, ISER/ Re-lume-Dumarã, 1996.

mento relativo à reincidência de agressões sofridas pela mulher no Rio de Janeiro em 1992, segundo o grau de afinidade com o agressor, conforme demonstra a Tabela 3.

<b>Tabela 3 - Agressões Anteriores Segundo Grau de Afinidade entre Vítima e Agressor, Rio de Janeiro (1992)</b>			
<b>Agressões anteriores</b>	<b>Parente, vizinho, outros</b>	<b>Marido, companheiro ou ex</b>	<b>Total</b>
Houve	31	230	261
Não houve	41	62	103
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>292</b>	<b>364</b>

Fonte: Luiz Eduardo Soares, Bárbara M. e Leandro Carneiro, 1996.

Mesmo levando em conta que as metodologias adotadas são diversas, os dados dessas pesquisas mostram que existe uma “domesticidade” da violência contra as mulheres. Tal constatação coloca para o debate nacional sobre segurança pública a necessidade de haver maior reflexão sobre as peculiaridades do fenômeno da violência contra as mulheres.

Ao longo destes primeiros anos do século 21, os estudos sobre esse problema tiveram continuidade por meio dos esforços de diversas pesquisadoras e instituições que se empenham em revelar a magnitude das diversas formas de violência contra a mulher.

### **Realidade urbana e rural**

Entre 2000 e 2001, foi realizada a pesquisa “A Violência contra as Mulheres e Saúde no Brasil – Estudo Multipaíses da OMS sobre Saúde da Mulher e Violência Doméstica”.<sup>32</sup> Essa pesquisa foi dirigida pelo Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP), em parceria com o Coletivo Feminista de Sexualidade e Saúde, de São Paulo, e o SOS Corpo – Gênero e Cidadania, de Pernambuco, além de pesquisadores da Faculdade de Saúde Pública da USP e do Núcleo de Saúde Pública da Universidade de Pernambuco. De caráter internacional, o estudo selecionou,

<sup>32</sup> Lilia Blima Schraiber; Ana Flávia Pires Lucas D'Oliveira; Ivan França-Junior; Carmen Simone Grilo Diniz; Ana Paula Portella; Ana Bernarda Ludermir; Márcia Thereza Couto Falcão; Otávio Valença. “Visibilidade/Invisibilidade no Estudo Epidemiológico da Violência Sexual contra a Mulher na Cidade de São Paulo e Zona da Mata de Pernambuco”, *Revista Brasileira de Epidemiologia*, Curitiba-PR, vol. 1, supl. esp., 2002.



no Brasil, os estados de São Paulo e Pernambuco, com a preocupação de flagrar as realidades urbana e rural. Os dados levantados referem-se à ocorrência da violência, seu impacto sobre a saúde das mulheres e das crianças e as demais conseqüências decorrentes dela.

Segundo essa pesquisa, 27% das mulheres de São Paulo e 34% da Zona da Mata de Pernambuco declararam ter sofrido algum episódio de violência física cometida por parceiro ou ex-parceiro, incluindo a sexual. Entre os efeitos negativos estão abortos por espancamento, danos psicológicos, tentativas de suicídio e alcoolismo. A repetência e a evasão escolar das crianças também aparecem como conseqüências.

As lesões relatadas são de várias espécies e gravidade, incluindo cortes, perfurações, mordidas, contusões, esfolamentos, fraturas e dentes quebrados, sendo que muitas levaram à necessidade de assistência médica. Essas agressões ocorrem cedo na vida das mulheres, especialmente após os 15 anos de idade. Em relação à violência sexual, 12% de relatos correspondiam a meninas em idade inferior a 15 anos e 9% na Zona da Mata.

## Quadro contundente

Referência para os movimentos feministas, a pesquisa “A Mulher Brasileira nos Espaços Público e Privado”, de 2001, realizada pelo Núcleo de Opinião Pública da Fundação Perseu Abramo,<sup>33</sup> com abrangência nacional, formulou 125 perguntas aplicadas a uma amostra de 2.502 entrevistas pessoais e domiciliares. Foram coletadas informações de mulheres de 15 anos ou mais, residentes em 187 municípios de 24 estados das cinco regiões brasileiras, sobre questões relativas a saúde, trabalho, sexualidade, violência, educação, atividades domésticas, cultura política e lazer. O estudo estimou que, a cada 15 segundos, uma mulher é espancada por um homem no Brasil. Um terço das mulheres (33%) admitiu já ter sido vítima, em algum momento da vida, de alguma forma de violência física; 24% relataram ter sofrido ameaças com armas; 22% falaram de agressões propriamente ditas e 13%, de estupro conjugal ou abuso.

Segundo a pesquisa, as formas de violência mais comuns são a agressão física, sob a forma de tapas e empurrões, sofrida por 20% das mulheres; os xingamentos, com ofensa à conduta moral da mulher, constitui situação vivenciada por 18%; e a ameaça com objetos quebrados, roupas rasgadas e outras for-

<sup>33</sup> Ver o site <http://www.fpa.org.br/nop/mulheres/p68.htm>.

mas indiretas de agressão é vivida por 15%. Em relação à violência sexual, 11% das mulheres informaram que foram forçadas a ter relações com o parceiro e já haviam sido assediadas por estranhos. Foi comum a declaração de espancamento por mais de dez anos. O perfil do agressor aponta para o marido ou parceiro como principal agente em todas as modalidades investigadas, exceto em relação ao assédio sexual.

As respostas encontradas por esse estudo apontaram para a necessidade de criação de abrigos, delegacias especializadas, serviço telefônico gratuito – SOS Mulher, além de atendimento psicológico para as mulheres vítimas de violência.

### Dentro de casa

Em 2002, o Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e o Tratamento do Delinqüente (Ilanud), em parceria com o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e a Fundação Instituto de Administração da USP (FIA-USP),<sup>34</sup> realizou uma pesquisa sobre “vitimização” nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Vitória. Esse estudo, que envolveu 2.800 entrevistados maiores de 16 anos, avaliou a prevalência de certos crimes, as taxas de subnotificação, o sentimento de insegurança e o grau de conhecimento e avaliação da população com relação ao Programa de Prevenção à Violência Urbana (Piaps), gerenciado pelo Gabinete de Segurança Institucional.

As informações coletadas permitem concluir que há grande incidência de agressões sexuais perto ou na própria casa da vítima (acima de 45% do total dos atos violentos); maior notificação dessa violência na faixa de renda até 400 reais e uma notificação insignificante nos grupos com rendimentos mais altos (1% na faixa acima de 1.600 reais).

Em 2003, o Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da USP<sup>35</sup> divulgou o relatório da pesquisa “Violência Doméstica e Sexual

<sup>34</sup> A análise da pesquisa pode ser acessada em Pesquisa de Vitimização Ilanud/FIA/GSI, 2002.

<sup>35</sup> Lília Blima Schraiber, Ana Flávia P. L. D'Oliveira e Marica Thereza C. Falcão. Lília Blima Schraiber; Márcia Thereza Couto Falcão; Ana Flávia Pires Lucas D'Oliveira; Adriana de Araújo Pinho, Heloisa Hanada; Andréa Ferreira Felíssimo; Lígia Bittencourt Kiss; Maria Ines R. Puccia; Marta Campagnoni Andrade; Karina Barros Calife Batista. “Características da Violência Física e/ou Sexual entre Mulheres Usuárias de Serviços de Saúde da Grande São Paulo”, *Ciência & Saúde Coletiva*, Brasília-DF, v. 8, n. supl. 1, pp. 149-149, 2003.



entre Usuárias dos Serviços de Saúde”, realizada em unidades básicas e ambulatórios médicos da rede pública. Segundo o levantamento, 40% declararam ter 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>36</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 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.<sup>37</sup> Essa região revelou-se a de maior incidência de crimes sexuais, tendo ocorrido no período 40 estupro, 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.

## Preocupação social

Também em 2004, o Instituto Patrícia Galvão, junto com o Ibope Opinião, realizou uma pesquisa 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, era compreender as percepções da sociedade brasileira sobre a questão. Para 30% dos entrevista-

<sup>36</sup> Fonte: release da Assessoria de Imprensa da OAB-SP.

<sup>37</sup> Ver a esse respeito, a referência à Lei 9.099/95 mais adiante comentada.

dos, 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 uma 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%) – menos importantes do que o desemprego (37%) e as dificuldades com dinheiro (31%).

Em 2004, a tese de doutorado *Estupro: Que Justiça? Fluxo de Funcionamento e Análise de Tempo da Justiça Criminal para o Crime de Estupro*<sup>38</sup> apresentou o resultado da pesquisa que teve como objetivo investigar o caminho dos casos de estupro registrados na Delegacia de Defesa da Mulher (DDM) e nas Varas Criminais de Campinas (SP). Os dados analisados revelam que 71% dos Boletins de Ocorrência iniciais são arquivados, particularmente por causa da desistência da vítima em prosseguir com a ação penal.<sup>39</sup> A autora demonstra o afinilamento que ocorre entre a apresentação da queixa e a sentença judicial.

Em março de 2005, o Senado Federal<sup>40</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, por outro lado, 95% afirmaram ser importante criar uma legislação específica. Para 81%, os homens são mais respeitados do que as mulheres, 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 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

<sup>38</sup> Tese defendida no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, por Joana Domingues Vargas.

<sup>39</sup> Na legislação brasileira o crime de estupro é de ação privada, dependendo, para a perseguição do acusado, de queixa da vítima na fase policial e representação na fase judicial.

<sup>40</sup> Biblioteca Virtual - Senado Federal: <http://legis.senado.gov.br>.



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.

## Violências ainda invisíveis

Apesar dos claros progressos no campo de pesquisas locais e regionais sobre a incidência da violência contra as mulheres no Brasil, há muito que ser realizado nessa área.

Um tipo específico de violência é o assédio sexual no local de trabalho. Segundo a OIT, esse comportamento engloba insinuações sexuais não solicitadas e desagradáveis, pedidos de favores sexuais e outras formas de conduta verbal, não verbal ou física, de caráter sexual, que têm a finalidade, ou surtem o efeito, de coagir de forma inaceitável o trabalho de uma pessoa ou de criar um ambiente hostil, abusivo e ofensivo. O assédio sexual supõe uma relação assimétrica de poder e de abuso desse poder.<sup>41</sup>

A advogada Radhika Coomaraswamy, nomeada, em 1994, Relatora Especial sobre a Violência Contra a Mulher pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, chamou a atenção para a situação das mulheres migrantes rurais que se empregam como trabalhadoras domésticas nas cidades. Segundo ela, essas mulheres também estão submetidas a diversas formas de sexismo, racismo e discriminação social, agravadas pela situação de isolamento em que vivem.<sup>42</sup>

O assédio e a violência sexual mais explícita contra trabalhadoras domésticas 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<sup>43</sup> destaca a persistência do assédio sexual no Brasil como uma forma de poder contra as mulheres no espaço do trabalho doméstico que articula pobreza, gênero e cor.

<sup>41</sup> OIT, *Violencia Contra las Mujeres en el Mundo Laboral*, Equipo Técnico Multidisciplinaria de Santiago, Chile, sem data.

<sup>42</sup> Ver a esse respeito Isis International - *The 5th Anniversary of the World Conference on Human Rights*, 1998.

<sup>43</sup> Suely Carneiro, "Mulheres negras, violência e pobreza", in *Diálogos sobre Violência Doméstica e de Gênero*, Brasília, SPM, 2005, p. 13.

Somente na década de 1990 o assédio sexual passou a ser considerado crime previsto na legislação penal do Brasil. Trata-se, no entanto, de crime de difícil comprovação, pois geralmente ocorre quando a vítima está a sós com o assediador.

Tal como o assédio sexual, também pode ser considerado “constrangimento ilegal” a prática da chamada “revista íntima” a que são submetidas 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 com a ausência de dados e estudos sistemáticos a esse respeito.

### Mulheres nas prisões

Outro grupo ainda pouco visibilizado é o das presidiárias. Dados referentes ao mês de junho de 2004 recebidos pelo Departamento Penitenciário Nacional, remetidos pelas Secretarias de Segurança Pública dos estados,<sup>44</sup> apontam para 249.124 pessoas cumprindo pena nos presídios brasileiros.<sup>45</sup> Desse total, 127.533 homens e 6.733 mulheres estão em regime fechado.<sup>46</sup>

A situação da população carcerária masculina só 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. Lemgruber (1999), Soares e Ilgenfritz (2002), em pesquisas realizadas no Rio de Janeiro, fizeram esforços para desvendar parte desse cotidiano em que a violência é um fator constante antes do aprisionamento<sup>47</sup> e durante ele.

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

<sup>44</sup> Essas informações são de inteira responsabilidade das Secretarias Estaduais de Justiça, prestadas ao Ministério da Justiça. Segundo o Departamento Penitenciário Nacional desse Ministério, está em fase final o desenvolvimento e implantação do Sistema de Informações Penitenciárias (Infopen), a fim de obter dados mensais precisos e seguros sobre a situação prisional e processual dos presos e internados que integram os sistemas estaduais e federal.

<sup>45</sup> Não estão incluídos aqueles que estão presos em colônias e cadeias.

<sup>46</sup> Fonte: Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional.

<sup>47</sup> Julita Lemgruber, *Cemitério dos Vivos – Análise Sociológica de uma Prisão de Mulheres*, 2ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 1999. Iara Ilgenfritz e Bárbara Soares, *Prisioneiras – Vida e Violência Atrás das Grades*, Rio de Janeiro, Garamond/Cesec, 2002. Ver, também, o pioneiro trabalho de Elça Mendonça Lima, *Origem da Prisão Feminina no Rio de Janeiro - O Período das Freiras (1942-1955)*, Rio de Janeiro, OAB/RJ Pesquisa, 1983.



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 mulheres representam cerca de 5% do total da população carcerária em regime fechado e, tal como os homens, são vítimas de tortura e maus-tratos em algumas unidades prisionais. A Anistia Internacional, em seus Relatórios de 1998 e 1999,<sup>48</sup> preocupou-se, especificamente no que se refere às presidiárias, com questões relacionadas à gravidez e ao parto, bem como aquelas relativas às responsabilidades familiares dessas mulheres. Utilizando entrevistas com o pessoal administrativo e com as internas do sistema penitenciário, a Anistia pôde identificar claras violações aos direitos humanos das detentas, como espancamentos de presas por agentes penitenciários masculinos, presidiárias nas celas de castigo (cubículos sem condições mínimas de salubridade e higiene, onde em geral ficam por muito tempo), algumas presas demonstrando problemas mentais, além de grávidas espancadas durante ronda noturna.

A visita da Anistia à Penitenciária Talavera Bruce no Rio de Janeiro (unidade que recebe mulheres condenadas à prisão em regime fechado) forneceu subsídios a seus relatórios e foi motivada por denúncias recebidas desde 1996, quando uma presidiária natural da Inglaterra foi gravemente espancada por agentes penitenciários, embora as Regras Mínimas para o Tratamento de Presos da ONU recomendem que “nenhum agente penitenciário do sexo masculino pode entrar nas dependências da instituição reservada para mulheres, a não ser em companhia de uma agente feminina”. Os documentos informam que a denúncia não teve resposta até 1999. Casos de abortamentos decorrentes de maus-tratos e espancamentos também foram citados.

Os relatórios sugeriram o treinamento de agentes penitenciárias femininas e concluíram que as autoridades federais e estaduais não documentam nem investigam, de forma sistemática, os casos de violações de direitos humanos das mulheres encarceradas.

<sup>48</sup> Ver Report 1998: Brazil ([www.amnesty.org/ailib/aireport/ar98/amr](http://www.amnesty.org/ailib/aireport/ar98/amr)) e Report 1999: Brazil ([www.amnesty.org/ailib/aireport/ar99/amr](http://www.amnesty.org/ailib/aireport/ar99/amr)).

## Levantamentos oficiais

Apesar dos problemas metodológicos apontados em relação à coleta de dados, as Secretarias de Segurança de diversos estados brasileiros têm demonstrado preocupação em dar visibilidade à violência contra as mulheres.

Assim, por exemplo, dados da Secretaria de Segurança Pública do Amazonas, para o ano de 2002, indicam o registro de 1.958 crimes de lesão corporal; 3.676 de ameaça e 34 estupro nas cinco Deams existentes.

No Rio de Janeiro, que conta com nove delegacias especializadas, no primeiro semestre de 2002, a Secretaria de Segurança Pública indicou que, do total das vítimas de crimes de lesão corporal dolosa, 33,7% eram homens e 66,2% mulheres. Em 93,8% das ocorrências registradas, o agressor era conhecido da vítima e, dentre eles, 62,2% eram pessoas com quem a mulher tinha envolvimento amoroso, incluindo relação conjugal.<sup>49</sup> Do conjunto das vítimas de agressões por pessoas com as quais mantinham vínculo amoroso, 51,3% eram brancas; 32,9% negras e 13% pardas, o que revela que o dado racial não é uma variável explicativa para essa forma de violência.

No crime de estupro, dados revelam que, no Rio de Janeiro, foram notificados à polícia 643 ocorrências no primeiro semestre de 2002, das quais 45,3% das vítimas eram mulheres brancas; 13,7% eram negras e 34,4% pardas. Os números demonstram que a faixa etária mais agredida é a de jovens adolescentes. Verificou-se também que 87% dos casos de violência sexual ocorreram em casa e foram praticados por conhecidos e 46,4% foram cometidos fora de casa, mas também por conhecidos.

No Ceará, que conta com sete Deams, segundo os registros do Instituto Médico-Legal (IML), do Centro Integrado de Operações de Segurança (Ciops) e do Comando de Policiamento do Interior (CPI), o número de vítimas femininas assassinadas até novembro de 2004, foi de 84, ou seja, uma média de quase oito mulheres executadas por mês no estado. De novembro até o dia 25 de dezembro, ocorreram mais 19 assassinatos. De acordo com as fontes oficiais, a maioria absoluta dos crimes foi cometida por marido e ex-marido, namorado, ex-companheiro ou amante.

Em São Paulo, que conta com 117 Deams, dados da Secretaria de Segurança indicam que no ano de 2002 foram registradas 177.120 ocorrências de lesões corporais dolosas contra mulheres, das quais 59.627 registradas nas de-

<sup>49</sup> Asplan/PCERJ/SSP, 2002.



legacias especializadas. No mesmo ano, 5.098 foram estupros registrados em distritos policiais e em Delegacias da Mulher.<sup>50</sup>

Em Belo Horizonte, dados da Polícia Civil informam que, em 2002, foram registradas 5.010 ocorrências de lesões corporais e 5.723 ameaças na rubrica “violência doméstica” contra mulheres. O total de estupros alcançou 236 registros. Já em Salvador, também em 2002, a única Deam da cidade registrou 2.390 casos de lesões corporais; 2.781 de ameaças e 61 de estupro.

A pressão dos movimentos de mulheres, as pesquisas realizadas e a compreensão da importância das estatísticas criminais para a definição de políticas na área da Segurança Pública e da Justiça foram fatores importantes para que, em 2002, o governo federal lançasse o Plano Nacional de Segurança Pública, apoiado na reforma das instituições policiais e no Programa de Redução da Violência. Em 2003, o governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Ministério da Justiça, criou o Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal – uma base de dados e de informações nessa área, com números relativos aos anos de 2001 a 2003 nos 27 estados.<sup>51</sup>

Em 2004, a Senasp divulgou o Mapa da Criminalidade Violenta no Brasil 2001/2003. Os indicadores não foram desagregados por sexo e, nesse sentido, somente o crime de estupro, que, por definição legal, é cometido apenas contra as mulheres, pode apresentar um quadro nacional da violência sexual que pouco se alterou percentualmente nos três anos pesquisados.

Também somente em 2004 a Senasp iniciou a implantação do Módulo Perfil das Organizações de Segurança Pública, selecionando as Deams para compor o primeiro modelo. Essa escolha se deveu ao fato de haver um nú-

**Tabela 4 - Crime de Estupro, Brasil**

Ano	Total de Ocorrências Registradas	Taxa por 100 Mil Habitantes
2001	14.709	16,8
2002	14.220	16,4
2003	14.800	15,9

Fonte: <http://www.mj.gov.br/senasp>.

<sup>50</sup> Fontes: Secretaria de Segurança Pública (SSP)/Delegacia Geral de Polícia (DGP)/Departamento de Administração e Planejamento (DAP)/Núcleo de Análise de Dados; Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade).

<sup>51</sup> Ver o site <http://www.mj.gov.br/senasp>.

mero pequeno de unidades, possibilitando, assim, a constituição de um projeto-piloto para aperfeiçoamento do questionário que deverá ser aplicado posteriormente em todas as organizações de Segurança Pública do país.<sup>52</sup>

Essa pesquisa sobre as delegacias foi realizada com base no questionário aplicado, em 2000, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher às Deams de todo o Brasil.<sup>53</sup> O levantamento feito pelo Conselho mostrou que 32% dessas unidades não tinham armas para delegadas e policiais; 31% não tinham computador; 20% não dispunham de linhas telefônicas diretas e 19% não tinham viaturas. A grande maioria não funcionava em plantão de 24 horas e nos finais de semana.

Para a atualização dessa pesquisa, a Senasp elaborou e enviou um novo questionário para as 340 Deams existentes no país e obteve resposta de 289 unidades, que representam 85% do total. O estudo traça um perfil dessas delegacias considerando, entre outros indicadores, os recursos humanos e materiais e as articulações com outros serviços voltados ao atendimento de mulheres vítimas de violência.

A maioria das Deams pesquisadas localiza-se na região Sudeste, concentrando-se no estado de São Paulo. Das 289 Deams entrevistadas, cerca de 70% possuem horário de atendimento de dez horas diárias e somente 2,4% atendem 24 horas por dia. Além disso, 76% não realizam plantão nos finais de semana.

Embora não tivesse como objetivo quantificar a violência contra as mulheres, a pesquisa aponta para o total das ocorrências de delitos registrados que, em 2003, chegaram a 425.935 no Brasil.

É importante destacar que a magnitude dos crimes denunciados nas delegacias especializadas não representa, necessariamente, um aumento da violência. Pode significar maior preocupação das Secretarias de Segurança Pública na melhoria dos registros, na ampliação do número de Deams e na maior visibilidade desses equipamentos sociais, bem como uma mudança de atitude das mulheres no que se refere à denúncia.

<sup>52</sup> Cf. *Perfil Organizacional das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher*, Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública, Departamento de Pesquisa, Análise de Informação e Treinamento de Pessoal, Brasília, outubro de 2004. Ver o site <http://www.mj.gov.br/senasp>.

<sup>53</sup> Essa pesquisa de 2000 foi apresentada e debatida pelo CNDM em diversas cidades brasileiras, entre elas o Rio de Janeiro, onde contou com o apoio da Cepia. Nesses debates, evidenciou-se a necessidade de se ter um padrão ideal sobre o que deveria ser uma Deam, tendo em vista que muitas delas operavam com poucos recursos materiais e humanos e não funcionavam 24 horas nem todos os dias da semana.



Os números apresentados pelas secretarias precisam, portanto, ser examinados à luz de outros dados, como o total da população feminina, a raça/etnia e a idade dos envolvidos, entre outras variáveis que permitiriam a elaboração de quadros mais informativos e detalhados.

Os dados existentes, mesmo que ainda precários, reafirmam alguns achados das pesquisas locais realizadas por diversas instituições anteriormente citadas. Entre eles, destacam-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, a incidência dessas agressões nas mais diferentes regiões do país, a baixa punibilidade e a importância das Delegacias da Mulher no processo de compreensão das diferentes dimensões da violência contra as mulheres.

## **A legislação brasileira**

Até 1988, a legislação brasileira apresentava inúmeras discriminações contra as mulheres, principalmente no âmbito do Código Civil e, mais especificamente ainda, no que se refere às questões de família.

A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, deu alento à luta legislativa do movimento feminista brasileiro, que, participando do processo político pela redemocratização do país, conseguiu inserir na Constituição Federal de 1988 a igualdade de direitos de homens e mulheres na vida pública e na vida privada, além de acrescentar na Carta Magna outros direitos individuais e sociais femininos.

O Novo Código Civil, que entrou em vigor em 2003, incorporou os preceitos da Constituição e reconheceu direitos iguais para homens e mulheres. No entanto, tendo em vista a longa vigência do Código Civil de 1916, é importante compreendermos que a cultura jurídica brasileira e o senso comum da sociedade ainda estão muito influenciados pela sua ideologia, particularmente no que se refere às desigualdades entre homens e mulheres.

Em essência, o Código de 1916 estabelecia uma hierarquia na família, colocando, já na sua parte geral, o homem com plenos direitos e a mulher em situação de inferioridade legal. Havia, também, uma moral sexual assimétrica, expressa no controle dos corpos femininos, que pode ser exemplificada pelo artigo 219, segundo o qual se considera “erro essencial sobre a pessoa do outro cônjuge o defloramento da mulher, ignorado pelo marido”.

A Constituição, por sua vez, define, no artigo 5º, que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações; que, entre outras garantias, ninguém será

obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei e ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante. Também por inspiração do movimento de mulheres, o artigo 5º reconheceu que serão asseguradas às presidiárias condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação.

### **Direitos iguais**

O Novo Código Civil, de 2003, incorporou o paradigma da igualdade expresso na Constituição. Eliminou a hierarquia entre os cônjuges na família e a moral sexual assimétrica. Assim, a expressão “pátrio poder” foi substituída por “poder familiar”: ou seja, pai e mãe têm os mesmos direitos e obrigações. Passou a considerar com os mesmos parâmetros para homens e mulheres o chamado “erro essencial sobre a pessoa do cônjuge”, ao definir no artigo 1557, inciso I, que esse erro é aquele que recai sobre a identidade, a honra e a boa fama, sem conhecimento anterior e que torne insuportável a vida conjugal. Não mais fala sobre a virgindade, requisito exigido apenas para as mulheres. Os requisitos do Novo Código, especialmente a “honra” e a “boa fama”, em tese podem ser alegados por qualquer dos sexos. Mas a cultura jurídica e social ainda tende a considerar de forma desigual os atributos de honra e boa fama para homens e mulheres, e nesse sentido muito há que ser feito para que o paradigma da igualdade previsto na Constituição oriente de direito e de fato a aplicação do Novo Código.

No que se refere à violência, a Constituição de 1988 incluiu um importante parágrafo ao artigo 226, que trata da família. Escrito por orientação do movimento de mulheres, o parágrafo 8º reconhece que “o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”.

### **Violência doméstica**

Até 2004, não havia previsão do crime de violência doméstica na legislação do país. O Código Penal, de 1940, em seu artigo 61, considerava tão-somente como circunstâncias agravantes da pena o fato de o crime ter sido cometido contra “ascendente, descendente, irmãos ou cônjuges (inciso II, letra e); com abuso de autoridade ou prevalecendo-se de relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade (inciso II, letra f) e contra criança, velho, enfermo ou mulher grávida” (inciso II, letra h). Na parte referente aos crimes con-



tra os costumes,<sup>54</sup> onde estão tipificados os delitos sexuais, incluindo o estupro (artigo 213), o Código determinava, no artigo 226, inciso II, que a pena é aumentada de quarta parte “se o agente é ascendente, pai adotivo, padrasto, irmão, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima ou por qualquer outro tipo tem autoridade sobre ela”.

Em 1989 e em 1990, diversas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas municipais incluíram, entre seus dispositivos, preceitos que repudiam a violência contra as mulheres, em especial a doméstica, e que prevêm a criação de serviços de proteção às vítimas desses atos. Também na década de 1990, importantes alterações legislativas deram seguimento ao texto constitucional em relação à igualdade de homens e mulheres na vida pública e privada.

Em 1994, por exemplo, o Estado brasileiro, por meio do Decreto Legislativo 26/94, de 23/6, retirou as reservas à Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ratificando-a plenamente. Ainda em 1994, a Lei 8.930/94, de 6/9, incluiu o estupro entre os crimes hediondos, considerados inafiançáveis.

No ano seguinte, o Decreto Legislativo 107/95, de 1/9, aprovou o texto da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres – Convenção de Belém do Pará, tornando-a igualmente lei interna. Já a Lei 9.029/95, de 13/4, passou a considerar crime a exigência de atestado de esterilização e de teste de gravidez para efeitos de admissão ou permanência em emprego. A Lei 9.046, de 18/6/95, determinou que os estabelecimentos penais destinados às mulheres fossem dotados de berçários, onde as condenadas pudessem amamentar seus filhos, conforme já garantido pela Constituição.

A Lei 9.318, de 5/12/96, alterou o artigo 61 do Código Penal que trata das circunstâncias agravantes de um crime, acrescentando a expressão “mulher grávida” à alínea h. Ainda em 1996, a Lei 9.281 revogou o parágrafo único relativo aos artigos 213 e 214 do Código Penal (estupro e atentado violento ao pudor), aumentando as penas para esses delitos.

Já a Lei 9.520, de 27/11/97, revogou dispositivos processuais penais que impediam que a mulher casada exercesse o direito de queixa criminal sem o consentimento do marido. Também em 1997, pela Lei 9.455, a violência psi-

<sup>54</sup> Ver, adiante, as modificações introduzidas nesse capítulo do Código Penal pela Lei 11.106/2005.

cológica foi tipificada entre os crimes de tortura. A pena é aumentada se o crime for cometido contra criança, gestante, deficiente e adolescente; por agente público ou mediante seqüestro.

Em 3 de dezembro de 1998, pelo Decreto Legislativo 89, o Congresso Nacional aprovou a solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos. Ainda em 1998, o Ministério da Saúde elaborou a “Norma Técnica para Prevenção e Tratamento dos Agravantes Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes”, regulamentando o artigo 128, inciso II, do Código Penal, que trata do aborto legal nos casos de gravidez resultante de estupro.

### **Violência sexual**

Em 1999, pela Lei 9.807, vítimas de violência e testemunhas ameaçadas, homens e mulheres, passaram a ter proteção e auxílio legais. A Lei 10.224, de maio de 2001, alterou o Código Penal para dispor sobre o assédio sexual. Definiu como crime (art. 216-A) constranger alguém com intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerente ao exercício de emprego, cargo ou função.

Em novembro de 2003, a Lei 10.778 estabeleceu a notificação compulsória, em todo o território nacional, no caso de violência contra as mulheres que forem atendidas nos serviços de saúde, públicos ou privados. Essa lei adotou a definição de violência contra as mulheres contida na Convenção de Belém do Pará. Em seu artigo 3º, declara que a notificação compulsória tem caráter sigiloso, obrigando nesse sentido as autoridades sanitárias que a tenham recebido. A partir de 2004, a Lei 10.886/04 reconheceu o tipo penal “violência doméstica”, alterando a redação do artigo 129 do Código Penal, que trata da lesão corporal.

### **Mudanças no Código Penal**

Em 2005, a Lei 11.106, de 28/3, alterou diversos artigos do Código Penal, em grande maioria claramente discriminatórios. Assim, por exemplo, o artigo 5º dessa lei declara revogados os incisos VII e VIII do artigo 107 do Código, que considerava extinta a punibilidade do estuproador que se casasse com a vítima ou quando a vítima se casasse com terceiro e não requeresse o prosseguimento do in-



quérito ou da ação penal. A Lei 11.106 também revogou o artigo 219, que considerava crime somente o rapto de mulher “honesta”. Da mesma forma, o adultério, culturalmente utilizado como argumento contra as mulheres,<sup>55</sup> deixou de ser considerado crime, tendo sido revogado o artigo 240.

Outras alterações foram feitas por essa lei. No artigo 128 do Código, que trata do seqüestro e do cárcere privado, foram criados novos incisos no seu parágrafo 1º, que trata da punição mais grave para esses crimes. Foi alterada também a redação do artigo 215, que diz respeito à posse sexual mediante fraude, e do artigo 216, que trata do atentado ao pudor mediante fraude, retirando-se o qualificativo de “honesta” na caracterização da vítima mulher.

A nova redação do artigo 226, que trata de situações que aumentam a pena, passa a incluir outros agentes, tais como madrasta, tio, cônjuge e companheiro, não previstos até então. Por essa nova redação, fica definitivamente caracterizada a situação de estupro marital ou cometido por companheiro.

Já o artigo 231, que tratava do tráfico de mulheres, mudou sua redação para falar de tráfico internacional de pessoas, podendo, portanto, ter como vítimas também os homens. Além disso, o Código foi acrescido do artigo 231-A, que trata do tráfico interno de pessoas.

As importantes alterações introduzidas no Código Penal não incluíram, no entanto, a descriminalização do aborto ou mesmo a ampliação dos permissivos legais para a interrupção voluntária da gravidez além dos já listados no artigo 128, II, apesar de o Estado brasileiro ter assinado os Planos de Ação das Conferências realizadas no Cairo (1994) e em Pequim (1995), que recomendaram, para países que ainda punem essa prática, o abrandamento da punibilidade.

As alterações do Código Penal, em grande medida, foram as indicadas nas Recomendações do Comitê da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (Cedaw), quando se apresentou o Relatório Nacional Brasileiro, em 2004. Esse Comitê também recomendou que o Brasil elaborasse uma lei sobre a violência doméstica contra as mulheres, ratificando, dessa forma, as demandas do movimento feminista. Para os grupos feministas, é importante que a nova legislação retire do âmbito da Lei 9.099/95, portanto da competência dos Juizados Especiais Criminais, os crimes praticados com violência doméstica contra as mulheres.

<sup>55</sup> A esse respeito, ver Jacqueline Hermann e Leila Linhares Barsted, 1995, *opus cit.*

## Legislação polêmica

A Lei 9.099/95 instituiu Juizados Criminais para julgar delitos considerados de menor potencial ofensivo de pena máxima não superior a dois anos. Por essa lei, o crime de lesão corporal de natureza leve, tipificado no Código Penal, no artigo 129 *caput*, e o crime de ameaça, previsto no artigo 147, passaram a ser considerados delitos de menor poder ofensivo.<sup>56</sup> Eles perderam também o caráter de crimes de ação pública (quando qualquer pessoa pode denunciar) e foram transformados em crimes de ação pública condicionada à representação da vítima. Isso significa que a ação penal só tem início a partir de denúncia da própria vítima contra o acusado. Além disso, pela Lei 9.099/95, as Delegacias de Polícia preenchem somente o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), mas não realizam, necessariamente, o inquérito policial. Essa lei prevê, ainda, a possibilidade de conciliação entre a vítima e o agressor, que, se realizada, põe fim ao procedimento judicial. O autor dos crimes de pena não superior a dois anos não perde a sua condição de primário, não sendo permitida a sua identificação criminal.

De modo geral, teoricamente 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, representa um avanço em termos do Direito Penal, considerando-se as partes como tendo o mesmo poder para aceitar ou não o acordo. No entanto, levando-se em conta a natureza do conflito e a relação de poder presente nos casos de violência doméstica, essa lei acaba por estimular a desistência das mulheres em processar o marido ou companheiro agressor. Com isso, estimula também a idéia de impunidade presente nos costumes e na prática que leva os homens a agredirem as mulheres. Após dez anos da aprovação dessa lei, constatou-se que cerca de 70% dos casos que chegam aos Juizados Especiais Criminais envolvem situações de violência doméstica contra as mulheres. Do conjunto desses casos, a grande maioria termina em “conciliação”, sem que o Ministério Público ou o juiz tomem conhecimento e sem que as mulheres encontrem uma resposta qualificada do poder público à violência sofrida.

Em face do efeito praticamente descriminalizador dessa lei, o movimento de mulheres tem debatido algumas soluções e avaliado iniciativas de parla-

<sup>56</sup> As lesões corporais e as ameaças contra as mulheres, provocadas por pessoas de sua intimidade, em especial por cônjuge ou companheiro, representam mais de 70% dos feitos recebidos pelos Juizados Criminais.



mentares que se encontram no Congresso Nacional, bem como as experiências legislativas de outros países que elaboraram leis contra a violência doméstica. Com tais subsídios, um consórcio de ONGs elaborou uma proposta de lei sobre o tema, calcada na Convenção de Belém do Pará e que afasta a aplicação da Lei 9.099/95.

Essa proposta foi apresentada à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Apesar de endossar grande parte do trabalho, a secretaria apresentou, em março de 2005, ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei 4.559/05 sobre a questão,<sup>57</sup> mantendo, no entanto, a competência da Lei 9.099/95 nos crimes de pena não superior a dois anos.

Insatisfeitos com a manutenção da Lei 9.099/05, o consórcio de ONGs e o movimento de mulheres vêm atuando no Congresso para apoiar um substitutivo a esse projeto que retire, definitivamente, da competência dos Juizados Especiais Criminais, os crimes de violência doméstica. Essa iniciativa é fundamental para a mudança da mentalidade da sociedade, que ainda continua condescendente ou omissa diante das agressões contra as mulheres.

## Mais cidadania

A diminuição da violência contra as mulheres não está relacionada à criação de novos tipos penais na legislação brasileira. Pesquisas em todo o mundo indicam que a existência de legislação mais severa não diminui a criminalidade de modo geral. Por isso, em relação à violência contra as mulheres, para além da criminalização já existente no Código Penal, há uma preocupação com a provisão e a efetivação de medidas preventivas e de proteções legais<sup>58</sup> de natureza administrativa e cível. Tais ações visam contribuir para o empoderamento das mulheres pelo acesso a seus direitos nas mais diferentes dimensões da vida social.

Independentemente de uma legislação mais severa ou mais branda contra os agressores, tendem a ter baixa punibilidade os crimes cometidos con-

<sup>57</sup> O substitutivo ao PL4554/05 foi elaborado pela deputada federal Jandira Feghali, relatora na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, e pelo consórcio de ONGs, com apoio de juristas de diversas áreas do direito.

<sup>58</sup> Desde 2003, um Consórcio de ONGs, incluindo a participação de pesquisadoras e de operadoras do direito independentes, vem se debruçando na elaboração de Anteprojeto de Lei com tais características, que, inclusive, subsidiou a elaboração do projeto apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. No entanto, esse projeto não incorporou a preocupação de retirar a competência da Lei 9.099/95 para julgar os crimes de violência doméstica contra as mulheres.

tra as mulheres por motivo de seu sexo, ou os crimes de natureza sexual, como o estupro ou o atentado violento ao pudor, ou ainda os praticados com abuso de autoridade por agentes do Estado. São vários os fatores que estão por trás disso, desde as razões culturais, como no caso da violência doméstica, até as de absoluta fragilidade social da vítima, como nas situações de abuso de autoridade contra mulheres presidiárias.

Nos homicídios praticados por maridos contra as mulheres, há condescendência tradicional do Júri Popular para com esses criminosos, que continuam utilizando a tese da “legítima defesa da honra”, apesar de manifestação de sua ilegalidade por parte do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que, em sentença histórica, de 1991, condenou essa justificativa.

Cabe ressaltar que o processo legislativo brasileiro tem sido acompanhado contínua e sistematicamente pelo movimento de mulheres com o objetivo de pressionar o Congresso Nacional a legislar tendo como meta a igualdade e equidade de gênero e impedir as possibilidades de retrocessos.

Mas, apesar dos avanços obtidos nesse campo durante a década de 1990, os dados de diversas pesquisas indicam grande defasagem entre as ocorrências registradas nas delegacias e o número de indiciamentos. Essa defasagem também é observada entre o total dos indiciamentos promovidos pelas delegacias e as denúncias apresentadas pelo Ministério Público, que inicia a ação penal. Tal fenômeno se repete quando examinadas as denúncias apresentadas pelo Ministério Público e as condenações proferidas pelo Poder Judiciário. Há, assim, uma espécie de afunilamento que poderia indicar baixa punibilidade seletiva dos crimes cometidos contra as mulheres,<sup>59</sup> particularmente no âmbito das relações domésticas.

A análise da legislação permite observar o esforço do Estado brasileiro em relação ao cumprimento do artigo 7º, C, da Convenção de Belém do Pará. Mas a elaboração de legislação específica para julgar os crimes de violência doméstica praticados contra as mulheres e, conseqüentemente, a retirada de tais delitos da competência da Lei 9.099/95, além da descriminalização da interrupção voluntária da gravidez, são demandas dos movimentos de mulheres ainda não alcançadas.

<sup>59</sup> A esse respeito, ver Danielle Ardaillon, 1987, *opus cit.*; Silvia Pimentel; Valéria Pandjarian, *et alii*, 1995, *opus cit.* Jacqueline Hermann e Leila Linhares Barsted, 1995, *opus cit.* Joana Vargas, Domingues, 2004, *opus cit.*



## O atendimento às vítimas

No início da década de 1980, o movimento de mulheres definiu reivindicações que incluíam, na questão da violência, a criação de delegacias de mulheres, abrigos, centros de atendimento jurídico e psicológico, linha telefônica de SOS e reestruturação do Instituto Médico-Legal, além da revogação de diversos dispositivos discriminatórios no Código Penal.

Essa pauta ganhou espaço político a partir de 1982, no processo de redemocratização do país. Assim, já em meados daquela década, estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro passaram a contar com conselhos estaduais e Delegacias da Mulher. Em 1985, com a criação do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, tais demandas foram incluídas na agenda política do governo federal, que estimulou, em boa medida, articulado ao movimento de mulheres, a expansão desses serviços nos estados e municípios.

Apesar da complexa pauta das feministas, do contexto de redemocratização e da ação do CNDM, os governos estaduais limitaram à área policial suas ações de enfrentamento da violência contra as mulheres.

## Ações integradas

Na década de 1990, as Conferências das Nações Unidas e a Convenção de Belém do Pará da OEA reforçaram as propostas dos movimentos de mulheres por uma compreensão mais ampla do fenômeno da violência e por respostas mais eficazes. Tais respostas deveriam englobar a necessidade de articulação entre as áreas da assistência social, da justiça, da saúde e da segurança, sobretudo após os Planos de Ação das Conferências do Cairo e de terem lançado luzes sobre os agravos da violência de gênero na saúde das mulheres, em especial na saúde sexual e reprodutiva. Portanto, o combate ao problema deveria contar com a criação de equipamentos como casas-abrigo, núcleos da defensoria, centros de atendimento com assistências jurídica, psicológica e social, serviços de abortamento legal – tudo de maneira integrada para facilitar a vida das vítimas de violência.

Em 1996, o governo brasileiro lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos, que, entre outros compromissos, destacava a implementação das decisões da Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena, de 1993, que define a violência contra as mulheres como violência contra os direitos humanos; além da implementação da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres e da IV Conferência

Mundial da Mulher, em Pequim, de 1995. Entre as metas a serem cumpridas pelo governo federal, destacavam-se apoio: ao Programa Nacional de Combate à Violência contra as Mulheres; à criação de centros integrados de assistência a mulheres sob risco de violência doméstica e sexual; às políticas dos governos estaduais e municipais para prevenção da violência doméstica e sexual contra as mulheres; à pesquisa e divulgação de informações sobre a violência contra as mulheres e sobre formas de proteção e promoção dos direitos da mulher; e ao projeto que trata o estupro como crime contra a pessoa, e não mais como crime contra os costumes.

O Programa Nacional de Combate à Violência contra as Mulheres<sup>60</sup> definiu como principal objetivo a articulação de ações interministeriais de enfrentamento a esse problema, observando as competências das instâncias federal, estadual e municipal e estabelecendo os termos de cooperação e convênios, quando necessário. Sob a direção do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) foi elaborado, em 1997, o documento *Termo de Referência para a Implantação e Implementação de Casas-Abrigos*, que buscava viabilizar a celebração de convênios com estados e municípios para a construção e manutenção desses equipamentos sociais.

Deve-se lembrar que as Constituições estaduais e Leis Orgânicas Municipais prevêm a criação desses serviços. Dessa forma, as Delegacias da Mulher se expandiram nacionalmente e ganharam visibilidade como espaços necessários à luta contra a violência de gênero. Aumentaram, também, as demandas pelos demais serviços, em particular pelos da área de saúde e por abrigos para as vítimas de violência.

### **Assistência médica e psicológica**

Em 1998, o Ministério da Saúde elaborou, com o decisivo apoio de grupos feministas, a Norma Técnica sobre Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência Sexual, que garantiu a contracepção de emergência a profilaxias das DSTs/Aids, o atendimento psicológico e a realização do aborto legal, previsto no inciso II do artigo 128 do Código Penal, no sistema público de saúde. Essa norma foi substancialmente subsidiada pelas experiências em curso em diversos hospitais públicos do país, muitos dos quais, desde 1990, já atendiam mulheres vítimas de violência sexual.

<sup>60</sup> Ainda não há uma avaliação sistemática dos resultados desse Programa.



Ainda na década de 1990, a Secretaria dos Direitos das Mulheres (Sedim), do governo federal, investiu esforços para capacitar policiais e iniciar um processo de avaliação das condições de funcionamento das Delegacias da Mulher. No final daquela década, existiam no país 255 Deams, 9 abrigos e 13 serviços de saúde que realizavam o abortamento legal.<sup>61</sup>

No início do século 21, a Sedim, elevada à categoria ministerial como Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SPM) em 2003, deu continuidade ao processo de capacitação de policiais civis e assumiu perante o Comitê Cedaw o compromisso de concentrar esforços no enfrentamento da violência contra as mulheres tanto no plano legislativo quanto na ampliação de serviços.

Em julho de 2004, após intenso processo de mobilização nacional, realizou-se em Brasília a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que apresentou “as diretrizes da política nacional para as mulheres na perspectiva da igualdade de gênero, considerando a diversidade de raça e etnia” e forneceu subsídios para o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, elaborado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM).<sup>62</sup>

Esse plano está estruturado em torno das seguintes áreas estratégicas: autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania, educação inclusiva e não sexista, saúde das mulheres, direitos sexuais e reprodutivos e enfrentamento à violência. Nesse último ponto, o plano tem como objetivo implantar uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, garantir atendimento integral, humanizado e de qualidade às mulheres, reduzir os índices de agressões, assegurar o cumprimento dos instrumentos internacionais e revisar a legislação brasileira sobre a questão. O plano define metas a serem cumpridas no período de 2005-2007, e entre elas estão a integração de serviços em redes locais, regionais e nacionais; a instituição de redes de atendimento envolvendo Delegacias da Mulher, Polícia Militar, Centros de Referência, Casa-Abrigo, Serviço de Saúde, IML, Defensoria Pública, entre outros; o aumento em 15% dos serviços de atenção à saúde da mulher em situação de violência; a ampliação em 50% do número de Deams e a implantação de Núcleos Especializados nas Delegacias existentes.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Ver Leila Linhares Barsted, *Informe Nacional sobre a Violência Contra a Mulher no Brasil*, texto elaborado para o Ilanud, 1999.

<sup>62</sup> Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, Brasília, Presidência da República, SPM, 2005.

<sup>63</sup> Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, Brasília, Presidência da República, SPM, 2005, pp. 76 e 77.

De acordo com dados da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em 2005 havia 349 Deams e 69 postos existentes em diversas regiões do país.<sup>64</sup> A SPM estima que, em todo o Brasil, existam 81<sup>65</sup> abrigos para mulheres em situação de risco de vida por motivo de violência doméstica; em torno de 52 centros de referência; 99 serviços de saúde voltados ao atendimento das vítimas de violência sexual, entre os quais 33 realizam o aborto legal<sup>66</sup> e alguns núcleos da Defensoria Pública.<sup>67</sup>

### Fragilidade da política nacional

Na avaliação do cumprimento do artigo 8º, d, da Convenção de Belém do Pará, constata-se um avanço significativo em relação à resposta puramente repressora que limitava o enfrentamento da violência contra as mulheres à área da Segurança Pública, sobretudo às Delegacias da Mulher. Mesmo assim, não se pode dizer que exista em funcionamento no país uma política pública voltada para o atendimento à mulher vítima de violência, calcada na integralidade dessa assistência e na articulação entre as diversas instâncias do Estado e da sociedade. Tal fato limita em muito a atuação das próprias Delegacias da Mulher, que poderiam ser mais eficazes se articuladas a outros serviços, como o de atendimento jurídico ou psicossocial, além dos abrigos.

Em relação às Deams, é preciso reconhecer ainda a sua exigüidade em face da grande extensão territorial e populacional brasileira. A pesquisa realizada em 2000 pela Sedim e atualizada em 2004 pela Senasp, e já referida, aponta para a precária estrutura desses equipamentos, tanto do ponto de vista de recursos humanos quanto de materiais. Deve-se destacar também que os serviços existentes, em especial na área da Segurança Pública, foram criados por leis, portarias ou decretos governamentais que não definiram padrões de funcionamento, proposta de atendimento ou filosofia de ação. Dessa forma,

<sup>64</sup> Em 1999, dados da Sedim indicavam a existência de 289 Deams.

<sup>65</sup> Se a estimativa for correta, teria havido um aumento razoável em relação a dados de 1999, quando a Sedim informou a existência de 21 abrigos.

<sup>66</sup> Cf. Ministério da Saúde, 2003. Na área da saúde existiam, em fins de 2004, em todo o país, 17 unidades de saúde pública que atendem 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 (RedeSaúde).

<sup>67</sup> Na ausência de dados precisos, a SPM está realizando um levantamento nacional desses serviços com o objetivo de avaliar sua atuação.



ainda é necessária a elaboração de protocolos de atenção, de mecanismos de avaliação e de prestação de contas, bem como de modelos para análise do seu impacto na população e na vida das mulheres.

Também não há uma avaliação nacional sobre a quantidade e a qualidade dos outros serviços voltados para a atenção às mulheres vítimas de violência doméstica e sexual. Assim, apesar de admitir-se que existem abrigos e centros de referência para essas mulheres, não se tem uma avaliação do funcionamento real da maioria das unidades. O mesmo pode ser dito em relação às Delegacias da Mulher, aos hospitais autorizados para realizar a contracepção de emergência e o aborto legal em caso de gravidez resultante de estupro.

### Recursos escassos

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. Dependem, também, da mobilização do movimento de mulheres sobre os órgãos do Estado. Além disso, estudos regionais sobre violência contra as mulheres evidenciam a pouca informação sobre a magnitude do problema, o que limita avaliar não apenas a sua incidência como também o volume da demanda pelos serviços necessários e a verdadeira cobertura das políticas públicas.<sup>68</sup>

Sabe-se também que os recursos existentes, tanto no plano federal quanto nos planos estadual e municipal, são extremamente modestos para a implementação de políticas destinadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres e historicamente 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 que se incluam recursos voltados para a atenção e a prevenção à violência contra as mulheres em diversos campos.

Por fim, deve-se considerar como ponto positivo a perspectiva conceitual proposta em 2005 pela SPM, que envolve a articulação de serviços e a intersetorialidade de áreas.

<sup>68</sup> Ver a esse respeito Ana Isabel Garcia; Henrique Gomáriz; Ana Lorena Hidalgo; Teresita Ramellini e Manuel Barahona (orgs.), *Sistemas Públicos Contra La Violencia Doméstica En América Latina: Un Estudio Regional Comparado*, San José, Costa Rica, Fundación Genero y Sociedad (Gesoc), 2000.

## O papel do movimento feminista

O balanço de mais de uma década no enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil revela o importante papel dos movimentos de mulheres no diálogo com o Estado em suas diferentes dimensões. E esse diálogo tem enfatizado atuações em várias áreas, entre as quais: a) a ação voltada ao Poder Legislativo para alterar dispositivos discriminatórios da lei penal e para criar legislação sobre violência doméstica contra as mulheres; b) o empenho com os Poderes Executivo e Legislativo para ratificar tratados, convenções e planos de ação internacionais que reconheçam os direitos humanos das mulheres, especialmente no campo da segurança e da luta contra a violência; c) a pressão nos Poderes Executivo e Legislativo estaduais para criar, ampliar e melhorar delegacias, abrigos, centros de referências, núcleos da Defensoria Pública e do Ministério Público e serviços na área da saúde voltados ao atendimento das vítimas; d) a demanda com o Poder Executivo e o Congresso Nacional por recursos para o combate à violência em suas diversas dimensões; e) a demanda com os órgãos da administração pública federal e estadual por pesquisas nacionais e locais que possam ampliar a visibilidade dessa violência e orientar políticas públicas de prevenção e atenção; f) o esforço sobre os órgãos federais e estaduais para qualificar policiais que atuam nas Delegacias da Mulher.

Não há dúvidas de que, ao longo das três últimas décadas, o movimento de mulheres tem sido o grande impulsionador das políticas públicas de gênero, incluindo aquelas no campo da prevenção da violência. Mas, apesar das conquistas obtidas, é inegável a persistência da violência doméstica e sexual contra a mulher no Brasil. No campo da recopilação de dados, ainda há muito a ser feito de forma a se ter um quadro nacional que não apenas revele a magnitude dessa questão, mas que possa apresentar outros elementos capazes de possibilitar a elaboração de políticas públicas mais efetivas.

A violência doméstica e sexual contra a mulher reforça e é reforçada pelas discriminações de gênero que estão presentes em quase todos os indicadores socioeconômicos e políticos. Nesse sentido, é indiscutível a discriminação maior contra a população negra e, em particular, as mulheres negras. Mesmo assim, há ausência da variável raça/etnia na maioria dos estudos realizados e, em grande medida, nas estatísticas oficiais que ainda não incluem essa importante informação nos instrumentos de coleta de dados ou, quando a in-



cluem, não fazem os cruzamentos necessários que dêem visibilidade a esse fator. Há também pouca visibilidade para a violência contra as mulheres, praticada nas relações de trabalho e nas instituições carcerárias.

## Sistema deficiente

A elaboração de instrumentos nacionais de coleta e análise de dados é, dessa forma, essencial para suprir a falta e/ou a sistematização de informações estatísticas confiáveis sobre a violência contra a mulher. Torna-se, portanto, urgente que o Banco de Dados do Ministério da Justiça contenha informações sobre esse fenômeno e que pesquisas quantitativas e qualitativas sejam fomentadas para que possam gerar mais informações sobre as causas, a natureza, as dimensões, as características e as conseqüências da violência contra as mulheres.

Nesse sentido, é de grande importância que o IBGE tenha condições de reatualizar, ampliando o espectro e incorporando novos indicadores, o Suplemento Justiça e Vitimização, em uma nova Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar. Além disso, devem-se uniformizar os registros de ocorrência de todas as Secretarias de Segurança Pública estaduais, incluindo novas informações que permitam a geração de dados capazes de caracterizar a dimensão e a tipologia da violência de gênero, bem como de traçar o perfil de vítimas e de agressores.

É importante registrar que houve esforços do Estado brasileiro, particularmente nos níveis estaduais, para criar serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e sexual. Mas, diante da complexidade do problema e da extensão territorial e populacional do país, esses serviços ainda são escassos e precários. Constata-se que a maioria dos equipamentos concentra-se nas regiões Sul e Sudeste.

Outro dado importante é a profusão legislativa em torno da violência contra a mulher – fato que mostra o status político que essa questão tomou para o Estado ao longo das últimas décadas, com a ação dos movimentos de mulheres.

Finalmente, cabe destacar que no período analisado foi inegável a disposição do Estado brasileiro em ratificar os Tratados e as Convenções Internacionais de proteção aos direitos humanos, em especial aos direitos das mulheres. A difusão desses instrumentos, entretanto, é restrita e sem influência impactante nas decisões do Poder Judiciário, ainda pouco sensibilizado em relação à violência doméstica e sexual contra a mulher.

## Violência doméstica

# Um caso exemplar

Angela Santos

**M**aria da Penha Maia Fernandes, farmacêutica aposentada do estado do Ceará, conseguiu provar ao mundo o descaso das autoridades brasileiras em relação à violência doméstica contra mulheres. Desde 1983, ela sofre de paraplegia irreversível. O marido, o economista colombiano naturalizado brasileiro Marco Antônio Heredia Viveros, disparou um tiro enquanto ela dormia. Na época, com 38 anos de idade, dividia seu tempo entre a casa, o marido, três filhas pequenas e o trabalho no Instituto de Previdência do Ceará.

Apesar de esse ser mais um entre os inúmeros casos de violência perpetrada por marido e/ou companheiro diariamente no país, a batalha judicial de Maria da Penha ganhou notoriedade internacional por ter chegado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA).

“Para mim foi muitíssimo importante denunciar a agressão, porque ficou registrado internacionalmente, através do meu caso, que eram inúmeras as vítimas do machismo e da falta de compromisso do Estado para acabar com a impunidade”, afirma Maria da Penha. “Me senti recompensada por todos os momentos nos quais, mesmo morrendo de vergonha, expunha minha indignação e pedia justiça para meu caso não ser esquecido”, acrescenta.

Com 60 anos de idade, completados em fevereiro de 2005, Maria da Penha é atualmente uma das coordenadoras da Associação dos Parentes e Amigos de Vítimas de Violência (Apavv), com sede em Fortaleza. Passar da condição de vítima para a de protagonista no combate à violência foi para Maria da Penha, ao longo de 23 anos, “uma luta muito difícil”. “Em 1994, publiquei o livro *Sobrevivi... Posso Contar*, que considero a minha carta de alforria, pois foi através dele que o meu caso passou a ser algo concreto, palpável, em relação aos casos de violência doméstica”, conta.

Reunir provas de que advogados, servidores do Judiciário e até juízes ao longo de vários anos engavetaram o processo contra o ex-marido consumiu parte do tempo da farmacêutica. Ela nunca se conformou com a maneira como o Poder Judiciário no Ceará encaminhou o processo (*veja texto “Entenda o Caso”*).

Em 1997, o livro que ela escreveu chegou às mãos do Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (Ceji), que tem sede em Washington e escritórios em vários países latino-americanos. A instituição decidiu levar o caso para a OEA, juntamente com o Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem). Uma petição redigida pelas organizações alegava que o Estado brasileiro havia sido tolerante em relação à violência cometida por Marco Antônio Heredia Viveros, tendo em vista a morosidade da ação judicial.

Em setembro de 1998, 15 anos após a tentativa de homicídio contra Maria da Penha, a Comissão de Direitos Humanos da OEA acusou o recebimento do documento e iniciou uma série de investigações sobre o andamento do caso na esfera judicial brasileira e sobre o atendimento a mulheres vítimas da violência doméstica no Brasil.

## Condenação internacional

Como o governo brasileiro não havia se pronunciado até 2001, a Comissão Interamericana decidiu acolher as denúncias, exigindo um desfecho rápido do caso na Justiça brasileira e recomendando a adoção de medidas de prevenção e de combate a esse tipo de agressão (*veja quadro “Recomendações”*).

Segundo a advogada Denise Hirao, uma das coordenadoras regionais da área de violência contra a mulher do Cladem, esse foi o primeiro caso de violência doméstica analisado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA com base na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), da qual o Brasil é signatário. Ela destaca que, além de denunciar o grave incidente de violência doméstica, o caso traz à luz a discriminação com que esses crimes são tratados pelas instituições brasileiras, como o Poder Judiciário.

O principal reflexo da condenação internacional do Brasil num caso de violência contra a mulher foi a prisão de Heredia Viveros em setembro de 2002. Em março daquele ano, faltando pouco tempo para a prescrição

## Entenda o caso

### 1983

MAIO - *Maria da Penha Maia Fernandes leva um tiro do marido, Marco Antônio Heredia Viveros, enquanto dormia. Fica paraplégica.*

OUTUBRO - *Retorna do hospital e é mantida em cárcere privado em sua casa. Sofre nova agressão e, com a ajuda da família, consegue autorização judicial para abandonar a residência do casal em companhia das filhas menores.*

### 1984

JANEIRO - *Maria da Penha dá seu primeiro depoimento à polícia.*

SETEMBRO - *Ministério Público apresenta ação penal contra o agressor.*

### 1986

OUTUBRO - *A juíza da 1ª Vara aceita a denúncia.*

### 1991

MAIO - *Heredia vai a Júri Popular, é condenado a 15 anos de prisão. Defesa entra com recursos apelando da sentença.*

### 1994

*Maria da Penha publica o livro Sobrevivi... Posso Contar.*

### 1995

ABRIL - *Tribunal de Justiça do Ceará rejeita um dos recursos e pede novo julgamento.*

MAIO - *Tribunal de Alçada Criminal do Ceará anula o primeiro julgamento.*

### 1996

MARÇO - *Segundo julgamento de Heredia, quando é condenado a dez anos e seis meses de prisão. Defesa entra novamente com recurso.*

### 1997

SETEMBRO - *Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) recebe petição sobre o caso.*

### 1999

AGOSTO - *Centro para a Justiça e o Direito Internacional e Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher pedem à OEA que aceite as denúncias contra o Brasil e Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA adverte o governo brasileiro.*

### 2000

OUTUBRO - *Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA aprova o relatório 54/01 sobre o caso. Em nenhum momento houve manifestação do governo brasileiro.*

### 2001

MARÇO - *OEA reencaminha o relatório ao Brasil e dá prazo final de 30 dias para pronunciamiento.*

ABRIL - *Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA aceita as denúncias, torna público o relatório e exige providências do governo brasileiro.*

### 2002

MARÇO - *Nova audiência sobre o caso na OEA, quando o Brasil finalmente apresenta considerações e se compromete a cumprir as recomendações da Comissão.*

SETEMBRO - *Segunda reunião na OEA. Quinze dias depois, Heredia Viveros é finalmente preso, no Rio Grande do Norte, onde morava.*

do crime do qual Heredia era acusado, as autoridades brasileiras decidiram finalmente responder às solicitações da OEA, comprometendo-se a acelerar a tramitação jurídica do caso e apresentando informações oficiais sobre o problema da violência doméstica no Brasil, além das medidas até então adotadas para cumprir as recomendações da comissão. Desde então, o governo brasileiro tem enviado relatórios periódicos à OEA, que monitora continuamente as ações de combate e prevenção à violência de gênero no país.

Heredia cumpriu, em regime fechado, menos de um terço da pena de dez anos de prisão. No início de 2004, foi posto em regime aberto e retornou ao Rio Grande do Norte. Em dezembro de 2004, o último relatório brasileiro relata o cumprimento parcial das recomendações. O documento destaca a referência ao caso Maria da Penha na exposição de motivos do anteprojeto de lei sobre violência doméstica encaminhado ao Congresso Nacional. De acordo com Denise Hirao, o Brasil é o único país da América Latina que não tem uma legislação sobre violência doméstica.

### Abrindo novos caminhos

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos estipulou uma indenização equivalente a 20 mil dólares para Maria da Penha Maia Fernandes como compensação pelas irregularidades que levaram à demora na punição de Marco Antônio Heredia Viveros. Desde junho de 2005, as providências para a reparação e possível indenização financeira de Maria da Penha estão sendo discutidas pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e pelo governo do estado do Ceará.

O caso Maria da Penha ajudou a divulgar no Brasil os direitos da mulher previstos na Convenção de Belém do Pará. Para o Cladem, há esforços no âmbito do governo federal e ações pontuais importantes na tentativa de erradicar a violência doméstica. A SPM, por exemplo, iniciou em 2004 um amplo treinamento dos profissionais das delegacias especializadas da mulher em vários estados brasileiros. Varas especiais da mulher também estão previstas no anteprojeto de lei em tramitação na Câmara. Já o Ministério da Saúde determinou a implantação de um projeto-piloto em 25 municípios brasileiros para a notificação compulsória dos atendimentos médicos a mulheres vítimas de agressões. O Cladem, no entanto, considera que ainda há muito a ser feito para que se atinjam as raízes da vio-

lência contra a mulher, arraigadas numa cultura discriminatória disseminada pela sociedade brasileira e suas instituições.

“Avançamos, pois têm acontecido ações positivas dentro do governo federal, como a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Mas, no dia-a-dia, ainda falta muito”, diz Maria da Penha, alegando que as mulheres não dispõem sequer de um telefone gratuito para denúncias que ajude na prisão em flagrante dos agressores.

Em fevereiro de 2005, por indicação da SPM, Maria da Penha Maia Fernandes recebeu do Senado Federal o Prêmio Mulher Cidadã Bertha Lutz, instituído para homenagear mulheres que se destacaram em defesa dos direitos femininos.

Segundo Denise Hirao, os passos de Maria da Penha na divulgação das agressões que sofreu abrem caminho para outras reclamações nos foros internacionais. Qualquer pessoa que tenha seus direitos previstos em lei violados pelo Estado pode escrever diretamente para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos ([www.cidh.org](http://www.cidh.org)).





FORD FOUNDATION

