

POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL DESDE O ENFOQUE DOS DIREITOS HUMANOS: BREVE ESTUDO SOBRE A PERSPECTIVA DA IGUALDADE DE GÊNERO.

LUCYLÉA GONÇALVES FRANÇA

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão(1996). Doutora em Direito pela Universidad de Salamanca, Espanha (2012). Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco (2003). Advogada. Professora do curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão. Coordenadora do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão. Investigadora do CEMUSA-Centro de Estudios de la Mujer da Universidad de Salamanca. Investigadora do Núcleo de Direitos Humanos do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão. Coordenadora do curso de Especialização Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública da Universidade Federal do Maranhão, Financiado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública(Ministério da Justiça do Brasil). Colaboradora da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Maranhão. Tutora do Programa de Educação Tutorial-PET direito UFMA. Conselheira da Fundação de Amparo à Pesquisa da Universidade Federal do Maranhão - Fundação Sousândrade. Membro do Programa de Pós Graduação (mestrado) de Energia e Ambiente da Universidade Federal do Maranhão.

RESUMO:

Este artigo investiga as políticas públicas brasileiras dirigidas a proteger o princípio de igualdade, sob a perspectiva de gênero. O texto busca realizar um balanço das políticas públicas dirigidas a reduzir os conflitos de gênero na trajetória brasileira pela luta pela concretização de direitos à igualdade efetiva de mulheres, a partir da no contexto social e profissional no Brasil. O tema se impõe como de grande relevância considerando as diferenças sociais entre homens e mulheres são fruto da discriminação de gênero e da ausência de mecanismos legislativos ou de políticas públicas capazes de assegurar, de modo mais adequado, a eficácia do ordenamento jurídico do Brasil ao cumprimento do direito de igualdade previsto na Constituição Brasileira de 1988.

INTRODUÇÃO

A investigação e o debate sobre a igualdade e a equidade de gênero nas políticas públicas no Brasil segue um ritmo variável e não linear comum aos países que adotaram um modelo de Estado social e democrático de direito. Dentro dessa análise se observa que esses países se

aproximam de resultados favoráveis desde que obtidos a partir de um modelo de ação positiva da Administração.

O marco jurídico, político e social das políticas de igualdade no Brasil está definido de modo pouco uniforme, e o uso pouco frequente da expressão “gênero” jamais foi considerada dentro da perspectiva legislativa de maneira formal, razão pela qual, o texto da Lei de Combate à violência contra as mulheres¹, apenas é capaz de sinalizar, de maneira pouco ajustada, ao tipo de violência que se pretende coibir.

Nesse contexto, no século passado as insipientes referências ao uso da expressão “violência de gênero”, se impôs como o grande obstáculo que se apresentou a partir da dificuldade de se reconhecer a realidade dos maus-tratos praticados contra as mulheres.

No século passado havia poucas referências a essa forma específica de violência nos textos internacionais, salvo em expressões indeterminadas de uma das formas de discriminação contra a mulher descrita pela Convenção das Nações Unidas (1979).

Somente a partir da década de 90 começa a se consolidar o emprego do termo graças a iniciativas importantes na Conferência Mundial para os Direitos Humanos (Viena, 1993), na Declaração de Nações Unidas sobre eliminação da violência contra a mulher no mesmo ano e a Convenção Interamericana para prevenir, sancionar e erradicar a violência contra a mulher (1994).

Os conceitos tardios dos textos internacionais, associados aos traços da cultura do patriarcado, marcados pelas desigualdades sociais históricas proporcionaram um ambiente propício para a resistência da sociedade brasileira de reconhecer a violência contra as mulheres como questão de gênero e não biológica, ou doméstica, simplesmente.

A fixação dessa base teórica essencial de compreensão de diferenças entre os sexos, fruto da discriminação atemporal, se situa na origem de um processo construído simbolicamente como se as perspectivas e valores da cultura brasileira atribuíssem à violência praticada contra mulheres como aquela adjudicada apenas ao ambiente doméstico.

¹ Lei Maria da Penha (Lei Federal nº 11.340 de 07 de agosto de 2006).

Nesse sentido, a Lei Maria da Penha aprimora, portanto, conquistas e retrocessos, perseguidos e originados dos esforços dos movimentos sociais de mulheres no cenário político, dentro do jogo de poder e sob a pressão do discurso internacional.

Na pós-modernidade esses alinhamentos são pontos de ruptura com um histórico de discriminação e de contradição na interpretação do princípio da igualdade à luz do discurso de gênero. Assim, a construção de políticas favorecedoras das transformações dessas relações de gênero no contexto das relações sociais sustentam historicamente forças que muitas vezes respondem a um contra discurso complexo, que visa minimizar os efeitos de experiências e modelos de Estado e que causam certa debilidade nos avanços em ações de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.

A recente interpretação de igualdade formal e material de direitos no contexto do constitucionalismo brasileiro sinaliza que a assimilação do debate público do discurso de gênero tampouco seja antiga, a exemplo de muitos países ocidentais.

Essa dualidade não é recente nem tampouco é amortizada por um conceito chave de igualdade a nível constitucional. As situações de inferioridade tem derivado, entre outras circunstâncias com uma menor participação das mulheres nas instituições e na política, como também se reflete na maior distinção entre as obrigações domésticas e da vida familiar, enquanto que muitas mulheres brasileiras seguem conciliando a vida familiar e laboral, sem desfrutar de nenhuma garantia de flexibilidade, seja como o reduzido horário no posto de trabalho, seja em função dos salários muito mais inferiores ao dos varões, embora estejam no posto de trabalho.

No Brasil, a Lei 9.504/97, de 30 de setembro de 1997 determinou que um percentual de 30% de cargos eletivos nas listas eleitorais no âmbito do legislativo deveria ser destinado ao sexo feminino. Nestes termos, a proposta de lei seria combater a hegemonia política masculina através da fixação de uma quota mínima para as mulheres.

Em 2009 foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei 12.034, que altera a lei dos Partidos Políticos, o Código Eleitoral de 1965 e a lei 9.504/97, para que os partidos estejam obrigados a destinar 5% do fundo partidário para criação e a manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

Ademais, deverão reservar pelo menos 10% do tempo da propaganda eleitoral para promover e difundir a participação política feminina. Se bem que a lei 9.029/95 proíbe a adoção de qualquer prática discriminatória e limitativa para o acesso ao emprego seja por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar ou idade.

Bustos (2006: 183-196) adverte que a sociedade está todavia organizada de acordo com a norma masculina, assim que, garantir o reconhecimento de uma igualdade real e efetiva para a mulher não é tarefa fácil já que exige a eliminação de certas formas de discriminação e mais além, a concretização da não discriminação.

Para Martínez Quinteiro (2011:14), mais que nunca as mulheres e homens no nosso século, especialmente nas sociedades democráticas, serem assaltados por discursos de gênero contrapostos que se superpõem e que competem recebendo em certas ocasiões mensagens duais e contraditórias por discursos que, as vezes são oportunos o provocadores, entretanto não necessariamente monopolíticos ou imutáveis.

Tais freios e contrapesos, avanços e retrocessos, por um lado, geram políticas representativas de um modelo de ruptura e do compromisso do Estado em assegurar uma a formação de novos paradigmas históricos, contrários à exclusão e a discriminação, e tendem a sinalizar em direção à maior inclusão das mulheres no mercado de trabalho. Em outro sentido, a previsão normativa de garantias capazes de concretizar medidas visando uma maior equidade social também são formas de fortalecer as democracias atuais, embora nem sempre assim reconhecidas pela sociedade como um todo.

Neste sentido, uma nova geração de medidas de garantias positivas tem sido originadas da interpretação do legislador infraconstitucional em programar no texto político das cartas constitucionais inclusão a setores historicamente discriminados no Brasil. Entretanto, nem sempre a previsão de igualdade, como uma ideia-motriz e fonte inaugural de um novo regime social encontra eco nas decisões e estratégias públicas visando contextualizar a igualdade de gênero também como princípio fundamental e garantia de um direito social essencial.

No bojo deste paradigma está a Administração pública brasileira que ao mesmo tempo conforma, dentro do seu regime jurídico, a possibilidade de inclusão de mulheres no mercado de trabalho provocado pelo concurso público, e que apazigua as oportunidades de ascensão aos cargos públicos, mas que, entretanto, não propõem medidas mais efetivas no sentido de

repartir de modo equilibrado competências no preenchimento de cargos de liderança e chefatura, dirigidos preferentemente por varões.

Portanto, novas oportunidades para as mulheres surgem a partir da Constituição Federal de 1988, com a exigência de concurso público para o desempenho de funções no executivo, no legislativo e no judiciário. A entrada em vigor do Estatuto dos servidores públicos federal (Lei °. 8.112/90) também augura a igualdade de gênero como conceito transversal e de fundo que encontram no ordenamento jurídico infraconstitucional sintonia com a matéria de igualdade de oportunidades e na democratização e acessibilidade ao maior número de postos de trabalho no Brasil.

O discurso de gênero foi amoldado ao modelo de Administração pública brasileiro de modo indireto, ademais, muito pouco avançou a legislação brasileira quanto à melhora das questões de igualdade de oportunidades fora do âmbito do exercício das funções públicas, o que nos leva a crer que na atualidade o concurso público é um ou, melhor dizendo, o único instrumento básico e operativo à disposição da sociedade brasileira em favor de um plano estratégico de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no desempenho e na formação profissional.

Assim sendo, inegavelmente é no âmago do serviço público do Brasil que a igualdade de gênero alcança os maiores níveis, fazendo com que as discriminações históricas sejam minimizadas notavelmente.

A igualdade laboral e o discurso de gênero como sistemas integrados são traduzidos como um tema recente e pouco abordado em trabalhos e pesquisas científicas no Brasil. Por ele se propõe conciliar o compromisso das instituições com a democratização do acesso a melhores condições de trabalho para as mulheres.

Ao mesmo tempo, no Brasil, o tema está fortemente influenciado pela questão da violência de gênero, e, sobretudo, doméstica, contra as mulheres e meninas.

Em geral, respondem somente pelo conjunto de políticas públicas estimuladas pelo governo federal que visam prestar um auxílio e assistência à infância e à mulher gestante do que propriamente responder por questões como os direitos reprodutivos ou a exclusão social. A condição discriminatória de gênero envolvendo o mundo do trabalho não goza de nenhuma política pública efetiva.

Se a presença da mulher no mundo laboral sofreu uma sensível melhora nos últimos anos esse fato não se deu em razão de políticas públicas de inclusão, mas sim, pela evolução da taxa de atividade feminina ter acompanhado o crescimento das cifras relativas à criação de mais postos de trabalho. Entretanto, essa realidade não equivale a novas medidas de caráter salarial e de geração de novos postos de trabalho e de chefias às mulheres e sim um fenômeno recente de discriminação indireta, considerada pelos efeitos da ruptura da igualdade de trato, não resultando de mera disposição normativa, mas, sim, de efeitos concretos de melhorias de cifras econômicas, e do desenvolvimento social global do Brasil.

NECESSIDADE E MODO DE PROTEÇÃO JURÍDICA QUANTO À IGUALDADE DE GÊNERO NO MODELO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.

Embora a Constituição pátria reclame a igualdade de gênero em todos os níveis, os dados a levar em consideração, quanto ao tema mercado laboral, sinalizam que nos últimos anos, apesar de que o setor de serviços seja o mais influenciado pelo crescimento do trabalho feminino, é no âmbito da Administração pública, nos níveis federal, estadual e municipal, o maior percentual de servidoras públicas. Assim, foi possível ser alcançado uma presença média de 44% de mulheres², nos últimos cinco anos².

Enquanto isso, as mulheres enfrentam grandes dificuldades para assumir cargos de chefia e de responsabilidade no setor público, na mesma proporção da ascensão às funções no desempenho de empregos na iniciativa privada. O que prevalece para o acesso aos cargos públicos é o concurso público, por exigência do art. 37, da Constituição Federal de 1988, entretanto a nomeação à progressão funcional é, em geral, por mérito, prevalecendo, portanto, a maior representatividade de homens como autoridades públicas.

². Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (Pnad 2009, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) Revista Diálogos Possíveis, Salvador, ano 14, número 2, p. 43-52, jul./dez. 2015.

Segundo estatísticas do Instituto de Pesquisa Económica aplicada (Ipea)³, na metade das famílias com filhos, as mulheres são as que digerem os lares. Na maioria das famílias pobres elas são a cabeça de família, enquanto somente em menos da metade das famílias com filhos são dirigidas por homens. Os dados do IPEA esclarecem que quando a mulher é a chefe de família, é maior a possibilidade de estar em condição de pobreza, inclusive porque a razão da pobreza feminina está associada à divisão não equilibrada da força de trabalho, inclusive porque elas ocupam os postos de mais baixa remuneração.

Gonçalves (2006:89) lembra que no texto institucional brasileiro, tornou-se muito difícil adequação da estabilidade constitucional e mesmo sua supremacia no interior do ordenamento jurídico brasileiro, quando, historicamente a sociedade do Brasil desde o império foi extremamente preconceituosa, sobretudo porque se ostentavam famílias patriarcais, trabalho escravo e altos índices de pobreza.

No universo dos cargos em confiança a participação feminina é muito inferior ao número de ingressos por concurso. Nas mais altas funções públicas federais somente 18 mulheres, ou seja, 13,24% exerciam cargos de chefia, no ano de 1998, enquanto em 2011, eram cerca de 20%, da totalidade dos cargos de chefia do executivo federal, acréscimo também proporcional ao aumento do número de cargos e de ministérios nos governos de Lula da Silva (2007) e de Dilma Rousseff (2010).

Em resumo, quanto maior é o poder de decisão, seja no âmbito público como privado, menor é a participação feminina, sobretudo das mulheres negras. Desse universo perto de 80% dos cargos de comissão mais inferiores são assumidos por mulheres brancas.

No ano de 2011, somente na Administração pública, 63,2% dos cargos eram ocupados por mulheres, enquanto que estão nas atividades vinculadas ao setor de serviços, comércio e de limpeza, um alto índice de mulheres. Elas ocupam 94,5% dos empregos registrados.

Portanto, a contratação através de concurso sinaliza uma discriminação positiva, e favorece o acesso das mulheres ao mercado de trabalho, embora seja por mérito e não por força de políticas públicas de quotas. Quanto ao rendimento médio, os dados oficiais demonstram que os salários das mulheres é, em geral, pelo menos 30% inferior ao dos varões. São cerca de

³. IPEA. Relatório Retratos das desigualdades Gênero e Raça. Programa Igualdade de Gênero e Raça – UNIFEM Diretoria de Estudos Sociais – IPEA, 2003 e 2011.

R\$786,00 (setecentos e oitenta e seis reais) cobrados pelas mulheres trabalhadoras brasileiras, enquanto os homens alcançam R\$1.105,007, ou seja, embora as mulheres, em geral tenham um maior tempo de escolarização, ocupam os mais inferiores postos de trabalho e cobram menos, quando comparados ao mesmo cargo ocupado pelos homens.

Se bem que na maioria das atividades econômicas as mulheres são menos remuneradas que os homens. É possível se afirmar que houve uma evolução nos rendimentos mensais dos brasileiros em geral nos últimos dez anos, mais homens e mulheres entraram no mercado laboral pela criação de mais postos de trabalho em virtude do desenvolvimento da economia do país.

Assim, nos últimos 20 anos houve uma sensível diminuição das diferenças nos salários médios entre os dois gêneros.

Em general, a mulher brasileira ocupa a totalidade dos empregos nas tarefas domésticas, e cobra menos se trabalha na indústria, no comércio e no setor de serviços, sendo mais isonômicos os salários no âmbito da Administração pública.

Nos municípios do Brasil as mulheres somam apenas 9,2% da totalidade de Prefeitos, no entanto, elas exercem seus mandatos para suceder o poder de seus maridos, pais e grupos políticos aos quais representam.

Em 2009⁴, das 5.565 das cidades brasileiras a menor parte tem em suas unidades administrativas a liderança de mulheres. Eram 512 prefeitas, em geral representantes das famílias que controlam por décadas a vida política em cada região.

Entre 2006 e 2010 as mulheres predominam no exercício dos cargos públicos efetivos, na defesa e na saúde pública e, segue aumento o número de mulheres contratadas em importantes áreas profissionais da atividade econômica. A participação feminina nesses mercados de

⁴. Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD 2009, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE)

trabalho incrementou-se em 15,7%, enquanto que o acesso dos varões registrou um aumento de 11,87%.

Em dezembro de 2010 o mercado laboral formal contava com a quantidade de 43,3 milhões de empregos, enquanto dessa totalidade, 25,3 milhões eram ocupados por homens, enquanto eram perto de 17 milhões de mulheres. Portanto, entre 2006 e 2010, a participação de mulheres se ampliou de 40,64% para 41,48% do total de postos de trabalhos.

Entretanto, não há no ordenamento jurídico brasileiro leis específicas que estipulem um tratamento diferenciado na criação de cargos para as mulheres, nem no setor público, nem no privado, capazes de assegurar uma maior equidade de gênero na proporcionalidade de vagas para homens e mulheres. É certo que o grande avanço da legislação brasileira ocorre na fixação de preceitos que asseguram a maior igualdade de homens e mulheres nas quotas eleitorais dos partidos políticos, provocando assim uma maior participação feminina na disputa de cargos eletivos.

Em síntese, tentamos destacar neste artigo quais os processos e progressos recentes em matéria de igualdade de gênero e, como tais medidas governamentais e legislativas podem gerar a responsabilidade do Estado em melhorar situação das mulheres no mercado laboral, incluindo a igualdade de gênero como política pública afirmativa dentro de uma perspectiva não somente de gênero como de direito humanos e de combate à violência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro nacional. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>>

COSTA GONÇALVES, Cláudia Maria. Direitos Fundamentais Sociais. Releitura de uma Constituição Dirigente. Juruá Editora. Curitiba. 2006

GONZÁLEZ BUSTOS, M. ángeles. Medidas Jurídico-administrativas para la protección de la mujer. Estudios multidisciplinares de género. Revista Centro Estudios de la Mujer. N. 3. Aquilafuente. 99. Ediciones Universidad de Salamanca. 2006. Salamanca.

MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. Ester. Discursos y contradiscursos. Las relaciones de Género em l cine. In: Mujeres en la Historia, el arte y el cine: Discursos de Género, Variantes deontenidos y soportes de la Palabra al audiovisual. Aquilafuente. Ediciones Universidad Salamanca. 2011.

PNAD, 2009, del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_16/14_igualdade_de_genero.pdf

Secretaria de Políticas para as Mulheres. II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.
Brasília: SPM, 2008. cap. 12.

<http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/primeiraedicao.pdf>

<http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>