

As Mulheres, os Direitos Humanos e a Democracia

*Rosiska Darcy de Oliveira**



O fortalecimento da democracia ocupa, hoje, o proscênio das preocupações da comunidade internacional. É convicção generalizada que a democracia é elemento propulsor do desenvolvimento, inibidor de condutas agressivas no plano externo, pano de fundo necessário ao exercício de uma política efetiva de direitos humanos. Poder-se-ia igualmente afirmar que a salvaguarda dos direitos humanos é o critério pelo qual se mede o progresso da construção democrática das nações.

Foi em 1993, na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, que as mulheres entraram, enfim, na humanidade visível. Foi então que a comunidade internacional tomou consciência de que a universalidade dos direitos humanos estava comprometida por pontos cegos, assim como foi cego

o conceito de democracia no qual *demos* não incluía as mulheres e os escravos. O ponto cego dos direitos humanos era a ausência de reconhecimento de que a humanidade é feita de dois sexos, diferentes e iguais em direitos e deveres.

Promover a igualdade entre eles subentende a travessia de especificidades da vida real sem a qual a noção mesma de universalidade é um conceito vazio. Significa interrogar a organização social e política das nações mal preparadas para responder a demandas emergentes, inéditas e, por vezes, aparentemente insólitas, em um mundo que organizou-se in absentia das mulheres ou, no melhor dos casos, mantendo-as na fronteira do espaço público e impondo uma nítida separação entre este e o espaço privado.

Em Viena, reconheceu-se, pela primeira vez, que os direitos das mulheres são inalienáveis, parte integral e indivisível dos direitos humanos universais. Este reconhecimento da diferença sem hierarquia entre os sexos marcará o final do século XX como um novo patamar civilizatório sobre o qual assentar uma democracia real.

O movimento de mulheres, gerado no bojo das grandes transformações pelas quais passou o estatuto social das mulheres no século XX, deu à temática da cidadania feminina visibilidade e legitimidade como tema global. Acesso ao trabalho assalariado, descobertas científicas, como a contracepção, e surgimento de novas aspirações e formas de conduta sócio-culturais transformaram a relação hierárquica entre os sexos, abrindo caminho à

emergência de um sujeito político feminino, reivindicante de identidade própria.

O lançamento em 1975, na Conferência do México, da Década das Nações Unidas para as Mulheres representa uma primeira grande iniciativa, a nível global, de promoção de direitos não de um grupo específico e vulnerável, mas de metade da população mundial. Criava-se, assim, o contexto no sistema das Nações Unidas para que o princípio de igualdade entre homens e mulheres, já reconhecido desde 1945 na Carta da ONU e reafirmado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, ganhasse concreção graças à elaboração de instrumentos legais de proteção dos direitos das mulheres.

A Conferência do México foi o ponto de partida de uma imensa mobilização da opinião pública mundial que, na última quadra do século, marcaria a chegada das mulheres, no plano externo, à política internacional e, no plano interno, à participação efetiva na construção dos processos democráticos. Na Conferência Mundial da Mulher de Nairobi, dez anos depois, a participação maciça de redes recém-criadas de organizações de mulheres já prenunciava o crescente protagonismo feminino nas grandes conferências sobre temas globais dos anos 90.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, aprovada em 1979, teve seu processo de ratificação acelerado pela visibilidade mundial que esta série de conferências deu à temática emergente dos direitos das mulheres. Esta visibilidade facilitou também, anos depois, a adesão dos países das Américas à Convenção de Belém do Pará que proscribe a violência contra as mulheres.

No caso brasileiro, o advento da Nova República abre o diálogo entre organizações da sociedade civil e governo, culminando com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher em 1985. Na segunda metade da década de 80, o movimento de mulheres faz-se protagonista na elaboração da nova Constituição que, sob seu impulso, assegura um reconhecimento sem precedentes dos direitos básicos da mulher brasileira.

Em abril de 1995, às vésperas de uma nova Conferência Mundial sobre a Mulher, o Presidente da República Fernando Henrique Cardoso revitaliza o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher que, nos últimos anos, perdera substância. São nomeadas Conselheiras expressivas lideranças da sociedade civil o que permitirá ao Conselho desempenhar papel relevante na Delegação oficial à Conferência de Beijing onde o Brasil aprova, sem reservas, a Plataforma de Ação sobre a Mulher propositora de objetivos e ações a serem implementadas na esfera interna. O Governo brasileiro assumia, assim, o compromisso formal com a implementação de uma estratégia abrangente no plano interno visando à igualdade de gênero.

Incumbido da implementação interna da Plataforma de Beijing, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher buscou a interlocução, a nível federal, com os principais ministérios da área social - Educação, Saúde, Justiça e Trabalho - e, a nível estadual e municipal, com governadores e prefeitos. Através de protocolos assinados com o CNDM, o Governo Federal e os Executivos locais comprometeram-se com políticas públicas capazes de traduzir na vida quotidiana das mulheres as mudanças democratizantes propostas na

Plataforma de Ação. Os Conselhos estaduais e municipais de Defesa da Mulher, presentes em todas as regiões do país, têm tido papel determinante no monitoramento do cumprimento dessas políticas.

O processo de preparação desses protocolos envolveu tanto uma interlocução junto a ONGs com competência comprovada nas diversas áreas temáticas quanto uma consulta prévia aos ministérios para avaliação da exequibilidade das políticas propostas. Neste sentido, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher abriu um espaço de negociação inédita entre o desejado e proposto pela sociedade civil e o considerado exequível pelas agências governamentais.

Coube igualmente ao Conselho Nacional a tarefa de preparar e levar ao Presidente da República o Plano de Ação Nacional para a Igualdade de Gênero. O documento *Estratégias da Igualdade*, cotejando a Plataforma de Ação de Beijing e a realidade brasileira, propiciou ampla mobilização da sociedade, através de seminários em todas as regiões do Brasil, convocados e organizados em parceria com Conselhos locais e entidades civis.

O documento final, aprovado em Brasília, em Encontro Nacional presidido pelo Ministro da Justiça e pelo Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, estabelece as políticas prioritárias a serem executadas pelo Governo e pela sociedade. A negociação das *Estratégias da Igualdade* foi emblemática da ação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, enquanto mecanismo institucional inovador, situado na interface sociedade civil / governo, nesse lugar original que as democracias modernas instituem para assegurar o fluxo da vitalidade que provém das gentes em permanente mutação, que falam de suas expectativas e contam com a escuta dos governantes.

As *Estratégias da Igualdade* propõem, pela primeira vez no contexto brasileiro, um conjunto integrado de políticas públicas e iniciativas da sociedade civil voltadas para a eliminação da discriminação de gênero e à consolidação de uma plena cidadania das mulheres. São estratégias para o Governo e para a sociedade, envolvendo uma multiplicidade de agentes, diversas esferas de saber e de poder. No que concerne à esfera pública, a avaliação da exequibilidade das ações propostas implicou em consulta prévia a diferentes áreas governamentais de modo a aquilatar os limites reais da governabilidade, entendidos como recursos e instrumentos de ação disponíveis.

Seu eixo conceitual é o reconhecimento de que, na democracia, a igualdade entre os sexos faz toda a diferença. Neste sentido, um dos grandes desafios da democracia brasileira é o amadurecimento de uma sociedade em que dois sexos, herdeiros de histórias e culturas diferentes, mas iguais em direitos e deveres, venham enfim a atuar na sociedade em igualdade de condições. Em resposta a estas exigências, as *Estratégias da Igualdade* identificam medidas a adotar nos campos da educação, saúde, combate à pobreza e à violência, comunicação e participação política bem como definem os mecanismos institucionais necessários para que estes direitos das mulheres se traduzam em ações e se inscrevam na realidade da vida social.

Apesar da igualdade de direitos entre os sexos estar reconhecida na Constituição de 1988, a

experiência cotidiana registra ainda evidentes e inegáveis sinais de discriminação. O combate à desigualdade envolve a oferta de serviços sociais básicos, públicos e de caráter universal. Como mostra o exemplo da educação pública, a disponibilidade destes serviços possibilitou às mulheres aumentar o seu nível educacional chegando a ocupar, hoje, 51% das matrículas escolares, do ensino básico à universidade. No entanto, esta melhoria significativa no acesso à educação pública não se refletiu em paridade no plano da participação política e acesso aos postos de decisão. Apesar de uma crescente maior qualificação profissional, as mulheres continuam sendo vítimas de discriminação no mundo do trabalho, pesa sobre elas um 'teto de vidro' feito de preconceitos e barreiras invisíveis, mas não menos eficazes, que impedem a real igualdade de oportunidades.

Visto a importância da mudança de comportamentos e padrões de conduta, o Ministério da Educação está desenvolvendo iniciativas visando à eliminação dos estereótipos de gênero, cor, raça e deficiência nos currículos escolares e nos livros didáticos. A promoção da igualdade de direitos entre homens e mulheres é um componente tanto das estratégias de formação de professores quanto dos programas educativos veiculados à distância pela TV Escola. A introdução da educação em sexualidade e saúde reprodutiva e a criação de mecanismos que facilitem às mães adolescentes o acesso ao ensino formal e profissional completam o conjunto de ações que estão sendo implementadas na área da educação pública.

Quanto mais precária a situação econômica da mulher mais difícil é uma efetiva igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. A questão mulher e trabalho está diretamente ligada à feminização da pobreza. Sem acesso à educação profissional e ao crédito, um número importante de mulheres têm ficado à margem do desenvolvimento. Hoje, uma em quatro famílias brasileiras depende para seu sustento da renda da mãe. Esses lares chefiados exclusivamente por mulheres contam-se entre os mais pobres e vulneráveis do Brasil.

Combater a feminização da pobreza implica a criação de programas para atender as mulheres carentes e em situação de risco, aumentar o potencial profissional da população feminina e favorecer a geração de empregos e renda. Iniciativas nesta direção estão sendo implementadas pelo Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador do Ministério do Trabalho. A participação da mulher no mercado de trabalho teve um notável crescimento nas últimas décadas, passando de 21% nos anos 70 para 40% em 95/96, como reflexo da urbanização e da queda da taxa de fecundidade. O Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTEDEO), criado em 1996, tem como objetivo promover a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho, com ênfase na adoção de mecanismos facilitadores da participação feminina nos programas de qualificação e requalificação profissional e de acesso ao micro-crédito.

A violência doméstica e sexual instalada com naturalidade na cultura brasileira saiu da invisibilidade pela ação dos movimentos de mulheres mas ainda permeia as relações interpessoais nos mais diferentes estratos da sociedade, constituindo-se em gravíssima humilhação e negação dos direitos mais básicos de cidadania. Em 1996 o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher levou ao Presidente da República, por intermédio do Ministro da Justiça, o Programa Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e

Sexual.

Este documento constitui mudança qualitativa na visibilização da violência contra as mulheres como crime, exigência de punição e estratégia de prevenção. Concebido como uma articulação de ações inter-ministeriais e de iniciativas a nível federal, estadual e municipal, o programa enfatiza, sobretudo, a proteção das vítimas. Verbas significativas estão sendo destinadas ao apoio e construção de Casas-Abrigo que acolhem as mulheres vítimas de violência assim como seus familiares, sendo esta acolhida a condição sine qua non da denúncia da violência sem a qual o Estado se vê inibido em sua ação punitiva. A experiência inovadora e bem sucedida das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres tem sido objeto de interesse internacional.

No plano legislativo, por iniciativa do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher o Presidente da República enviou ao Congresso Nacional proposta de reformulação do Código Penal transferindo os crimes de natureza sexual do capítulo que trata dos crimes contra os costumes para o capítulo mais rigoroso relativo aos crimes contra a pessoa. Igualmente insistiu o Conselho na criminalização do assédio sexual.

O planejamento familiar, constante demanda das mulheres - e não só delas mas de toda a sociedade brasileira - já reconhecido como direito na Constituição de 1988, ainda está longe de ser uma realidade para um grande número de mulheres brasileiras, sobretudo as de mais baixa renda. As taxas de gravidez precoce e mortalidade materna no Brasil mantêm-se em patamares inquietantes. É também elevado o número de mulheres que ainda são vítimas de doenças evitáveis por políticas adequadas de informação e saúde preventiva.

A reparação dessas carências passa por políticas públicas de saúde e direitos reprodutivos que garantam a liberdade e a dignidade das mulheres como as que estão, agora, sendo implementadas pelo Ministério da Saúde com ênfase na redução das taxas de mortalidade materna e da gravidez precoce bem como prevenção das doenças sexualmente transmissíveis e do câncer cérvico-uterino. Em parceria com instituições de pesquisa e ONGs, a Coordenação de Saúde da Mulher, Criança e Adolescente do Ministério da Saúde está implantando um Sistema de Informação sobre Investigação de Morte Materna e elaborando novas diretrizes de Prevenção Intersetorial da Gravidez na Adolescência. Em colaboração com Estados e municípios estão sendo sendo implantados, a nível nacional, a Campanha Nacional de Prevenção do Câncer Cérvico-Uterino, o Projeto Maternidade Segura e Modelo de Assistência Obstétrica.

No Brasil, as mulheres representam uma elevada porcentagem dos empregados na função pública. No entanto, estão fortemente sub-representadas nas categorias superiores e com responsabilidade decisória na função pública, especialmente nos cargos de gerência mais altos. Tendo em vista que o setor público pode desempenhar um papel catalisador na promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, constituindo-se em modelo e exemplo para toda a sociedade, inclusive para o setor privado e que a participação igualitária das mulheres no processo de tomada de decisão se reveste de importância fundamental para o fortalecimento da democracia, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulheres elaborou, em parceria com o Ministério da Administração e Reforma do Estado,

um Programa Nacional para a Promoção da Igualdade de Oportunidades na Função Pública.

Aprovado pelo Presidente da República em 8 de março de 1998, o programa determinou a todos os órgãos da Administração Pública Federal a elaboração de planos bianuais para a promoção da igualdade de oportunidades na função pública, com objetivos quantificáveis flexíveis, de acordo com o número atual de mulheres em cargos superiores e a existência de mulheres em condições de serem promovidas. Esses planos estão sendo monitorados e avaliados sistematicamente pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. O programa determina ainda que, no sistema de concursos públicos, sejam revistos os conteúdos dos cursos de admissão ou promoção de pessoal, com o objetivo de eliminar, desde o início, situações de discriminação entre mulheres e homens.

Em cumprimento a estas diretrizes, o Ministério da Administração e Reforma do Estado foi incumbido de coordenar a realização de cursos de desenvolvimento gerencial destinados a mulheres que desejem se habilitar ao exercício de chefia, iniciando, já em 1998, três cursos-piloto, um na Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, e dois na Escola de Administração Fazendária - ESAF.

Finalmente, com vistas à expansão desta estratégia a nível regional e local, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher está preparando, em colaboração com os Conselhos estaduais e municipais dos Direitos da Mulher, diretrizes orientadoras para elaboração de programas de promoção de igualdade de oportunidades na função pública nos âmbitos estadual e municipal.

A execução em parceria com a sociedade civil das *Estratégias da Igualdade* representa o ponto culminante de uma trajetória de diálogo com as ONGs aberto pela iniciativa do Governo brasileiro de associá-las ao processo de preparação da posição brasileira à Conferência de Beijing. A participação de organizações de mulheres tanto no comitê nacional quanto na delegação oficial permitiu que as posições brasileiras refletissem as preocupações e prioridades do movimento de mulheres.

A parceria com ONGs na elaboração do plano de ação interno assegura às *Estratégias da Igualdade* a legitimidade de uma agenda nacional comum, endossada por Governo e sociedade. Por fim, esta interlocução se prolonga no monitoramento da execução das estratégias que está sendo feito por organizações da sociedade, em especial pela rede de Conselhos de defesa dos direitos da mulher espalhados por todo o país.

A originalidade destas instâncias é o desempenho de um duplo papel: em sua interlocução para dentro do aparelho de Estado, reivindicando e acompanhando a implementação de políticas públicas que atendam às necessidades e direitos das mulheres; em sua interlocução com a sociedade civil, promovendo a mobilização de recursos humanos e materiais disponíveis no mundo das organizações não-governamentais, universidades, mídia e setor privado empresarial para iniciativas de melhoria da qualidade de vida das mulheres.

A sociedade brasileira tem avançado e muito nos últimos anos em termos de

reconhecimento de direitos e aumento da participação da mulher em todas as dimensões da vida social. As mulheres têm ganho mais e mais espaço em setores estratégicos no mundo contemporâneo, como nas áreas de comunicação, informática, gerenciamento de recursos humanos, direito e medicina. A constituição desta ‘massa crítica’ de mulheres, bem formadas e informadas em postos-chave na sociedade civil, no setor privado empresarial, na mídia e no governo, é a principal garantia de um combate cada vez mais eficiente ao anacronismo da discriminação.

É certo que o século XXI começou em Beijing. É certo que o Brasil, através de uma política consequente de combate à discriminação de gênero, vem aperfeiçoando sua democracia, corrigindo a distorção grave representada pela invisibilidade das mulheres, entrando definitivamente na modernidade.

Direitos humanos para as mulheres significam bem mais do que o combate às violências mais explícitas e truculentas. Direitos humanos para as mulheres significam o combate à violência sutil, diluída no cotidiano, sob os disfarces de uma suposta cultura arcaica. A cultura que se vai criando no Brasil de hoje é a cultura democrática. Nela a cidadania das mulheres é condição sine qua non. Cidadania para as mulheres, direitos humanos e democracia são a liga do projeto civilizatório que o Brasil formulou para si mesmo e que vem tentando corajosamente cumprir.

* *Rosiska Darcy de Oliveira*, presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher foi criado pela Lei 7.353, de 29 de agosto de 1.985, pelo Presidente José Sarney, com a finalidade de promover, em âmbito nacional, políticas que objetivem eliminar a discriminação contra a mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do País.

O Conselho Deliberativo é composto por dezessete integrantes e três suplentes, escolhidos entre pessoas que tenham contribuído, de forma significativa, em prol dos direitos da mulher. São designados pelo Presidente da República para mandato de quatro anos.

No cumprimento de seu mandato, o CNDM trabalha para implementar no País a Plataforma de Ação assinada pelo Brasil na IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Vem atuando junto ao Executivo por meio de protocolos assinados com os Ministérios contemplando áreas prioritárias como Trabalho, Educação, Saúde, Violência e Justiça. Junto ao Legislativo, vem propondo mudanças legais que efetivem o cumprimento da Constituição de 1.988. assim como a reforma dos Códigos Civil e Penal. eliminando

aspectos discriminatórios. Junto ao Judiciário vem mantendo a interlocução com as cortes de Justiça em defesa dos direitos da mulher. Em parceria com organizações não-governamentais, redes de mulheres, centros universitários e centros culturais, o CNDM atua na promoção e divulgação dos direitos da mulher e no incentivo a pesquisas.

**Conselho
Nacional dos
Direitos da
Mulher**

End.: Edifício
Sede do
Ministério da
Justiça, 3º andar
– Salas 308/310
Esplanada dos
Ministérios
CEP 70 064-900
– Brasília (DF)
Tel.: (061) 218-
3150, 224-3105
Fax: (061) 226-
9526
E-mail:
cndm@mj.gov.br
r