

REVISTA

Nº1 / EDIÇÃO ESPECIAL / MARÇO/2024

# ANAPE

---

## IGUALDADE DE GÊNERO E DIREITO DAS MULHERES

EDIÇÃO ESPECIAL:

*Mulheres 2024*



**ANAPE**

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS  
Procuradores dos Estados e do DF

REVISTA

---

# ANAPE

---



# ANAPE

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS  
Procuradores dos Estados e do DF

EDIÇÃO ESPECIAL:

*Mulheres 2024*

A Revista ANAPE é uma publicação anual, com eventuais edições especiais. Todos os números estão disponíveis no site Apresentação ([anape.org.br](http://anape.org.br)).

Os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da ANAPE. É permitida a reprodução total ou parcial dos textos desta revista, desde que a fonte original seja creditada de forma explícita.

Revista ANAPE. Edição Especial. Igualdade de Gênero e Direito das Mulheres. Março. Associação dos Procuradores do Estado e do Distrito Federal (ANAPE), 2024.

ISSN 2763.5287.

1. Direito – Periódicos. Brasília. Associação dos Procuradores do Estado e do Distrito Federal (ANAPE).

Orgs.

Cristiane Guimarães , Lourdes Terto, Patricia Werner

Projeto Gráfico e Diagramação

Cláudio Ávila / Trídia

## PREFÁCIO

Nesse primeiro quarto do Século XXI, verificando-se avanços nos direitos das mulheres, a ANAPE, mais uma vez, inova ao apresentar uma coletânea de artigos de Associadas, representando as mais diversas Procuradorias do Brasil.

As Procuradorias brasileiras têm, a cada ano, visto crescer a participação das mulheres em seus quadros de servidores, mostrando a ampliação da participação feminina no mercado de trabalho, trazendo muitos benefícios para toda a sociedade.

O aumento da presença feminina nas Procuradorias significa o crescimento de características como criatividade e comprometimento, o que muito se encontra nas mulheres que adentram nessas carreiras, contribuindo na construção de Políticas Públicas comprometidas com o bem da sociedade, por meio de soluções inovadoras para os problemas que se apresentam.

Com base nessas constatações, a presente obra representa a condensação de ideias dotadas de criatividade feminina, preocupadas com a igualdade entre os gêneros para que, superada a discriminação, seja possível avançar em pautas igualmente importantes para a coletividade como as relacionadas à educação e à saúde.

As mulheres precisam, cada vez mais, ocupar os ambientes de trabalho, trazendo leveza, sensibilidade e capacidade de resolver os problemas de forma inovadora, pois, dotando as Procuradorias com essas características, toda a sociedade sai ganhando.

A preocupação da ANAPE, ao produzir esse livro, foi dar mais espaço às vozes femininas que têm construído o Brasil, mostrando temas relativos à liderança das mulheres, bem como políticas fiscais voltadas à afirmação das mulheres na sociedade, enfim, as mais diversas nuances que, como pano de fundo, trazem a necessidade da igualdade de gênero.

As mulheres são essenciais para a formação jurídica do Brasil e sua participação crescente em Instituições como a Advocacia Pública tem contribuído para a melhor compreensão quanto à necessidade de se superar a desigualdade histórica de gênero, construindo, assim, uma sociedade mais atenta aos mais diversos grupos que formam a identidade brasileira.

Nesse contexto, foram selecionados artigos produzidos por mulheres, apresentando o ponto de vista feminino sobre o tema central definido: “Igualdade de Gênero e Direitos das Mulheres”.

Os desafios para concretizar o Programa

de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PAISM) no âmbito do Sistema Único de Saúde é o tema abordado pela Procuradora do Estado Ariela Serra (PGE/BA) com enfoque do papel do Advogado Público para contribuir com a Administração Pública na consecução de seus fins nessa área.

A questão da vulnerabilidade e a invisibilidade da mulher migrante é tratada pela Procuradora do Estado Cristine Guimarães (PGE/BA), tendo por eixo central os objetivos fixados pela Agenda 2030, correlacionados com as pautas nacionais para aprimorar a elaboração das políticas públicas, com registro de exemplos dos Municípios de São Paulo e Paraná.

A Teoria do Impacto Desproporcional e o dever de a Advocacia Pública exercer o controle de constitucionalidade em relação às normas jurídicas que representam flagrante discriminação aos direitos fundamentais de grupos vulneráveis, é desenvolvido pela Procuradora do Estado Maria Rejane Sampaio dos Santos Vieira (PGE/RO), com suporte em casos concretos.

A partir das perspectivas da Agenda 2030 da ONU, as Procuradoras do Estado Aline Teixeira Leal Nunes (PGE/SP) e Márcia dos Anjos Manoel (PGE/RGS) apresentam dados compilados pelo CONPGE, reunidos na publicação “Panorama da Diversidade nas Procuradorias-Gerais dos Estados e

do Distrito Federal, um instrumento para ajudar a detectar desigualdades internas da advocacia pública estadual e para combatê-las.

Os fenômenos “teto de vidro” e “labirinto da liderança” guiam as reflexões da Procuradora do Estado Fabiola Marquetti Sanches Rahim (PGE/MS) para auxiliar na compreensão de como as mulheres são excluídas dos postos de liderança e de como é possível intervir para diminuir esse cenário com a proposição de medidas de equilíbrio de gênero no mercado de trabalho.

Concretizar o combate à pobreza menstrual via programas de isenção do ICMS sobre operações que envolvam absorventes ou assemelhados é a proposta apresentada pela Procuradora do Estado Mariana Andrade Vieira (PGE/MS). A sugestão pode ser aplicada aos novos impostos instituídos pela Reforma Tributária criada pela Emenda Constitucional n. 132/23, como OBS e CBS.

O amparo estatal à parentalidade é o tema abordado pelas Procuradoras do Estado Cintia Morgado (PGE/RJ) e Fernanda Mainier Hack (PGE/RJ) com suporte na decisão da Administração Pública de incluir a licença remunerada na residência jurídica, com o fim de garantir a igualdade de gênero no mercado de trabalho.

Padrões estratégicos a serem traçados pela Advocacia Pública para definir teses

jurídicas de promoção das políticas públicas da saúde pela perspectiva de gênero, assim como, a adoção de medidas para garantir a saúde e o empoderamento das Advogadas Públicas nos ambientes de trabalho e associativos, pela perspectiva da Agenda 2030/ONU, é a proposta da Procuradora do Estado Patricia Ulson Pizarro Werner (PGE/SP).

Apresentadas as linhas gerais que culminaram na elaboração da presente obra, espera-se avançar mais e mais na superação dos desafios de gênero identificados nos mais diversos ambientes, contribuindo, assim, para estimular reflexões jurídicas e a construção de medidas efetivas sobre a temática. Desejo uma boa e proveitosa leitura.

**Vicente Martins Prata Braga**  
Presidente da ANAPE

## APRESENTAÇÃO

Enquanto organizava e escrevia minha contribuição para a primeira obra escrita por mulheres nessa Associação Nacional, me veio à reflexão sobre o que podemos e devemos plantar para o futuro. Na verdade, homens e mulheres estão a lutar por justiça social, em busca de papéis sociais que os liberte, ao invés de restringi-los.

A ANAPE, atenta ao futuro da classe, estatuiu uma Diretoria de Direitos Humanos, e em paralelo com as demais Associações irmãs e Instituições, não recuando das reações antifeministas e discriminatórias. Nesse projeto de escrita das mulheres para todos e todas, dentre outros projetos associativos, reside a 'esperança no futuro', ora semeada. Das narrativas dos artigos acuradamente escritos por associadas, arriados em diagnósticos, volumetrias e opiniões é evidente o recurso à interseccionalidade, elevando e alargando a compreensão da posição feminina dentro do patriarcado capitalista, de modo que podemos confirmar o equivocado pressuposto de que o gênero é o único fator determinante dos fenômenos discriminatórios.

Tracejamos um caminho associativo para findar com a dominação, 'esperançosos no futuro', rompemos com a iniquidade, na medida em

que enfatizamos uma ética de interdependência e de igualdade material. O ataque conjunto, doravante, de homens e mulheres será contra a subordinação, a colonização e a desumanização, firmes na coragem de aprender com o passado para evitar erros futuros, e certos de que as questões femininas são essencialmente das mulheres, mas podem ser para todo mundo.

Diante disso, muitas discussões relevantes precisam ser elaboradas e reelaboradas para adequação ao nosso momento de vida, de modo que algumas temáticas podem e devem ser desmitificadas, a meu ver, para seguirmos adiante.

A primeira delas consiste na priorização do gênero em detrimento do debate sobre raça, desconsiderando a luta antirracista, o que pode levar a uma visão utópica de sororidade. As trocas dialéticas entre associadas sobre raça é, a meu ver, um valioso processo de superação da negação de raça, levando as mulheres a se posicionarem sobre a real diferença em todos os níveis.

Outro aspecto repousa na ideia de que o trabalho feminino é a chave da libertação. Seria mesmo o trabalho? Quanto mais uma procuradora ou qualquer outra profissional trabalha,



ela se realiza no sentido libertário? Quando o movimento feminista surgiu com essa pauta, significava discutir salários iguais para funções iguais, e, assim, a igualdade formal tem sido conquistada em Estados democráticos. Contudo essa discriminação de gênero não está completamente eliminada. Sabemos que o trabalho não liberta a mulher completamente do patriarcado. Há muitas mulheres estabilizadas financeiramente, ricas, que se relacionam com homens que normaliza a dominação. Por outro lado, há aquelas que assumem a postura libertária, mas são dependentes financeiramente do homem, pai, marido ou filho. O trabalho não nos liberta por completo. Ser autossuficiente é, sim, libertador. Fato é que, o trabalho não nos leva a autossuficiência econômica, exatamente porque mais dinheiro deveria levar ao lugar do bem-estar e nem sempre isso acontece. Viver bem, trabalhar em algo que traga à mulher o pertencimento àquele espaço, possibilitar-lhe posições de liderança, o reconhecimento, a dignidade salarial e o autorrespeito, somente é possível se mulheres que chegaram lá, solidarizarem-se e criarem pontes para aquelas menos privilegiadas.

Não menos importante é tratar da violência doméstica, esta que reside, antes de tudo, numa crença odiosa de que o indivíduo com mais poder, controla outro, por coerção. Nesse

sentido, a violência doméstica pode ser aquela perpetrada pelo homem contra a mulher, entre pessoas de mesmo sexo e, ainda a violência sobre as crianças. Pensar em violência doméstica contra mulheres é uma via do movimento feminista válida e ligada ao sexismo, contudo pensar no termo violência patriarcal, designação mais ampla, forceja incluir no contexto dessa discussão outras vítimas, a exemplo criança que é violentada quando presencia ao ataque do pai à mãe, ou quando ela mesma é vítima desta violência. Isto porque, em uma cultura de dominação, tendo a hierarquia como sistema, o uso da violência e da ameaça são medidas utilizadas para o controle social. Opor-se à cultura da dominação com base na violência é luta de homens e mulheres, especialmente, quando ambos estiverem maternando e paternando a não violência e o fim do pensamento patriarcal.

Por fim, uma das reflexões mais vanguardistas do pensamento feminista contemporâneo, inspirado por Bell Hooks (O feminismo é para todo mundo) é revelado no reconhecimento da responsabilidade da mulher na normalização do sexismo. Esta compreensão é tão relevante quanto reconhecer a luta dos homens para construir uma identidade não sexista. O movimento positivo de reconecção de sentimentos, de resgate do garoto



perdido, de nutrir a alma são todos aspectos de crescimento individual que foram retirados dos homens, em face da compulsoriedade histórica da sociedade patriarcal, à qual nos opomos. E essa tomada de consciência tem um reflexo familiar, de extrema importância na criação das crianças, atores sociais do futuro, a 'esperança no futuro' sem discriminação, crianças que precisam ser educadas em ambientes amorosos, pois do contrário, ausente o amor, sempre estará presente a dominação, seja praticada por homens ou mulheres.

**Cristiane S. Guimarães**

Diretora de Direitos Humanos da  
ANAPE

## CONSELHO EDITORIAL



**Vicente Martins Prata Braga (CE)**  
Presidente da ANAPE



**Maria de Lourdes Terto Madeira (PI)**  
Presidente do Conselho Deliberativo da Anape



**Claudiney Rocha Rezende (GO)**  
Presidente da APEG



**Leila Tinoco da Cunha Lima Almeida (RN)**  
Vice-Presidente da ASPERN



**Carlos Henrique Falcão de Lima (MA)**  
Diretor de Comunicação e Relações  
Institucionais da ANAPE



**Carolina Ormanes Massoud (PA)**  
Secretária-Geral da ANAPE



**Gustavo Sipolatti (ES)**  
Presidente da APES



**Ana Flavia Ferreira Cavalcante (TO)**  
Vice-Presidente do Conselho Deliberativo

## SUMÁRIO

<b>(Des)Igualdade de gênero: por uma advocacia pública estadual sustentável</b>	<b>14</b>
Aline Teixeira Leal Nunes Márcia dos Anjos Manoel	
<b>Advocacia Pública Estadual e a Perspectiva de Gênero</b>	<b>29</b>
Ana Carolina Ali Garcia	
<b>O Programa de Atenção à Saúde da Mulher - PAISM e a igualdade de gênero no SUS</b>	<b>39</b>
Ariela Serra	
<b>A igualdade de gênero nas carreiras jurídicas</b>	<b>50</b>
Uma análise da representatividade feminina na construção do Direito Brasileiro: um resgate histórico, o retrato atual e as perspectivas para o futuro	
Beatriz da Costa e Silva Viana Maria Alice Lopes Leda	
<b>Igualdade de gênero e direito das mulheres</b>	<b>70</b>
Políticas afirmativas que promovam o alcance de paridade de gênero nas instituições jurídicas brasileiras	
Célia Cunha Mello	

<b>A Residência Jurídica e a Licença Remunerada em Razão da Parentalidade:</b>	<b>84</b>
Um novo instrumento de promoção da igualdade de gênero na Administração Pública	
Cíntia Morgado Fernanda Mainier Hack	
<b>“Para Inglês Ver”: A Força Simbólica da Legislação para Mulheres no Contexto da Feminização do Processo Migratório Brasileiro</b>	<b>113</b>
Cristiane Guimarães	
<b>Minha Jornada: Desafios e Conquistas das Mulheres em Espaços de Liderança</b>	<b>139</b>
Fabíola Marquetti Sanches Rahim	
<b>Controle de Convencionalidade, a função de consultoria da Advocacia Pública e a Convenção de Belém do Pará - A igualdade de gênero como parâmetro para todos os atos e contratos da Administração Pública</b>	<b>164</b>
Gláucia Anne Kelly Rodrigues do Amaral	
<b>A Isenção de ICMS nas Operações com Absorventes e Assemelhados como Ferramenta no Combate à Pobreza Menstrual</b>	<b>176</b>
Mariana Andrade Vieira	

**A Teoria do Impacto Desproporcional e a Atuação da Advocacia Pública na Proteção dos Direitos Humanos e Direitos Fundamentais: Controle de Constitucionalidade e Convencionalidade** — 206

Maria Rejane Sampaio dos Santos Vieira

**Políticas Públicas para Mulheres Implementadas nos Períodos de 2011 a 2016 e de 2019 a 2022: Uma análise comparativa** — 234

Mônica Aparecida Eustáchio

**O relevante papel da Advocacia Pública para a promoção dos Direitos à Saúde da Mulher sob a perspectiva da igualdade de gênero:** — 267

Definição de padrões institucionais estratégicos para uma atuação mais consciente.

Adoção de medidas para garantir à saúde das Advogadas Públicas.

Patricia Ulson Pizarro Werner

**Desafiando as Estruturas a Luta pela Igualdade de Gênero no Direito** — 285

Samya Suruagy do Amaral Barros Pacheco

Lívia de Oliveira Lage

**A Agenda 2030 e a Paridade de Gênero nos Tribunais Brasileiros - Brasília-DF 2024** — 295

Valentina Jungmann Cintra

## **(Des)Igualdade de gênero: por uma advocacia pública estadual sustentável**

Aline Teixeira Leal Nunes  
Márcia dos Anjos Manoel

### **RESUMO:**

As normativas internacionais sobre desenvolvimento sustentável, notadamente a Agenda 2030 da ONU, trazem a superação das desigualdades de gênero como um dos pilares do desenvolvimento sustentável. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) determina a obrigação da administração pública de atuar em busca da redução das desigualdades de gênero, inclusive a discriminação indireta, advinda de uma postura de neutralidade. A advocacia pública, como função essencial à justiça, insere-se em tais compromissos do Estado Brasileiro. O Panorama da Diversidade nas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, publicado em 2023 pelo CONPEG, apresenta-se como instrumento relevante para detectar desigualdades internas da advocacia pública estadual e para combatê-las.

## INTRODUÇÃO

Este artigo pretende trazer uma perspectiva multidimensional do desenvolvimento sustentável<sup>1</sup>, avançando além de uma visão estritamente biológica e ambiental. A partir de obrigações assumidas pelo Brasil em âmbito internacional, defende-se que uma atuação no combate à desigualdade de gênero na administração pública é um dos pilares na busca do desenvolvimento sustentável, sobretudo como conseqüência da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW).

É neste contexto que se propõe a análise da advocacia pública. Tratando-se de uma carreira com status constitucional de função essencial à justiça (Art. 132, caput, da Constituição Federal – CF/88), responsável pela representação judicial e pela consultoria jurídica dos estados-membros e da administração pública do respectivo ente, é fundamental que sua atuação finalística se dê em observância à promoção do desenvolvimento sustentável.

Tal missão constitucional, por óbvio, exige também que a promoção do

desenvolvimento sustentável e da equidade de gênero permeiem a organização interna da carreira.

A partir desta premissa, apresenta-se o trabalho desenvolvido pela advocacia pública estadual através do Fórum Permanente de Equidade e Diversidade (Fórum), criado em 2022 na estrutura do Colégio Nacional de Procuradores(as)-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (CONPEG). O Fórum promoveu uma pesquisa abrangente da força de trabalho das procuradorias estaduais, com a finalidade de detectar desigualdades e injustiças internas, como um primeiro passo ao desenvolvimento institucional na sua esfera de atuação.

O resultado, elucidado ao longo do artigo, demonstra como os problemas sociais mais recorrentes também repercutem dentro das procuradorias estaduais. Ilustrativamente, o estudo evidenciou a desigualdade racial, uma vez que as carreiras mais bem remuneradas da advocacia pública são majoritariamente brancas, enquanto as poucas pessoas negras que integram as instituições pesquisadas estão nos cargos mais baixos. Também restou claro como a maternidade gera impacto na promoção de procuradoras e servidoras, que passam a ser diretamente preteridas ou a recusar cargos mais altos.

O diagnóstico é fundamental para que medidas possam ser propostas

<sup>1</sup> CRUZ, Paulo Márcio; PIFFER, Carla; LOURENCO, Bruna Borges Moreira. A redução das assimetrias de gênero como um direito humano necessário ao desenvolvimento sustentável. In: Josiane Petry Faria, Caroline Vasconcelos Damitz, Renato Duro Dias. (Org.). Direitos Humanos: uma coletânea pela perspectiva dos estudos de gênero e diversidade. 1ed. Rio Grande: Ed. da FURG, 2021, v. 1, p. 71-88.



e implementadas, sempre em busca de uma advocacia pública visando ao desenvolvimento sustentável.

## **1. Promoção de uma Advocacia Pública sustentável**

O tema do desenvolvimento sustentável é comumente relacionado ao meio ambiente e à sua degradação, tratando da exploração excessiva de recursos minerais e da contaminação do ar, água e solo.

Contudo, a Agenda 2030<sup>2</sup>, plano de ação de atuação em parceria colaborativa entre todos os países e partes interessadas em tomar medidas transformadoras urgentes para o direcionamento do mundo, num caminho sustentável e resistente, tem como um dos objetivos alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas até 2030. Trata-se do quinto objetivo do desenvolvimento sustentável adotado por todos os Estados-nação membros da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015.

Além da Agenda 2030, o Brasil é signatário da CEDAW (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher) sem reservas, desde 1941.

A convenção atribui deveres aos Estados signatários especificamente

voltados à isonomia entre homens e mulheres, pela constatação de que persistem situações de discriminação contra mulheres mesmo depois da assinatura de diversos instrumentos sobre direitos humanos.

O artigo 2º da CEDAW traz a obrigação dos Estados-Partes de seguir uma política destinada a eliminar a discriminação contra a mulher, com alguns compromissos específicos dirigidos às instituições públicas. A alínea c) estabelece o compromisso de “estabelecer a proteção jurídica dos direitos da mulher num base de igualdade com os do homem e garantir, por meio dos tribunais nacionais competentes e de outras instituições públicas, a proteção efetiva da mulher contra todo ato de discriminação”; A alínea d), por sua vez, prevê o compromisso de “abster-se de incorrer em todo ato ou a prática de discriminação contra a mulher e zelar para que as autoridades e instituições públicas atuem em conformidade com esta obrigação”.

O artigo 2º da CEDAW é clarificado pela recomendação nº 28 do Comitê para Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, cujo item 5 esclarece que a convenção se refere não só à discriminação com base no sexo (explicado pelo documento como as diferenças biológicas entre os homens e as mulheres), mas também com base no gênero (este

<sup>2</sup> NAÇÕES UNIDAS. Transformando o mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro, 2015a. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org>. Acesso em 7 fev 2024.

compreendido como a construção social das identidades, funções e papéis de homens e mulheres, que leva a distribuição de poder e relações hierárquicas discriminatórias contra as mulheres).

Na mesma linha, o artigo 3º da CEDAW prevê que os Estados-Partes tomarão, em todas as esferas e, em particular, nas esferas política, social, econômica e cultural, todas as medidas apropriadas, inclusive de caráter legislativo, para assegurar o pleno desenvolvimento e progresso da mulher, com o objetivo de garantir-lhe o exercício e gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais em igualdade de condições com o homem.

O artigo 7º da Convenção, por sua vez, trata da garantia de igualdade da mulher na política e na ocupação de cargos públicos, determinando que os Estados-Partes tomem todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país e, em particular, garantindo, em igualdade de condições com os homens, o direito a participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas, ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais.

A partir do panorama internacional, em 2023 algumas leis foram publicadas com a temática de proteção da mulher.

Sobre proteção da mulher do ambiente de trabalho, em atenção à previsão constitucional de igualdade entre homens e mulheres (art. 5º, I da Constituição) e de proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos (art. 6º, XX, da Constituição), destacam-se a Lei nº 14.457, promulgada em setembro de 2022 (institui o Programa Emprega + Mulheres, e altera a Consolidação das Leis do Trabalho), e a Lei nº 14.611, promulgada em julho de 2023 (dispõe sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens).

Sobre a prevenção de violência sexual e a disseminação de material informativo sobre crimes contra a dignidade sexual, destaca-se a Lei nº 14.540, promulgada em abril de 2023 (institui o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual). Esta normativa, já em seu artigo 1ª, destaca que suas disposições são aplicáveis no âmbito da administração pública, direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal, além de todas as instituições privadas em que haja a prestação de serviços públicos por meio de concessão, permissão, autorização ou qualquer outra forma de delegação.

No art. 7º da Lei nº 14.540/2023, determina-se a obrigatoriedade de órgãos e entidades manterem, pelo período de 5 (cinco) anos, os registros de frequência, físicos ou eletrônicos, dos

programas de capacitação ministrados na forma prevista no inciso VII do caput do art. 5º, que estabelece programas de capacitação sobre prevenção e enfrentamento do assédio sexual.

Trata-se de uma legislação de prevenção educativa, que valoriza a capacitação de agentes e distribuição de informes, palestras, seminários e afins a serem feitos com regularidade nos ambientes citados. A partir de todo o panorama legal nacional e internacional, aborda-se a advocacia pública sustentável, com a obrigação de promover a igualdade de gênero em sua atuação finalística e dentro dos seus quadros, como parte da obrigação assumida pelo Estado brasileiro em âmbito internacional.

As Procuradorias-Gerais de Estado<sup>3</sup>, foco deste trabalho, constituem a advocacia pública estadual e são responsáveis pela representação judicial e pela consultoria jurídica dos estados-membros e de outros órgãos da administração pública do ente respectivo. A chefia do órgão incumbe a um(a) Procurador(a)-Geral nomeado(a) pelo(a) Governador(a), com status de Secretário(a) de Estado. Trata-se de instituição integrante da estrutura organizacional<sup>4</sup> de todos os Estados e do Distrito Federal,

com assento constitucional<sup>6</sup> como função essencial à justiça.

É nesse contexto que a advocacia pública deve ser inserida, repensada e reinventada, de modo a auxiliar, de maneira eficiente, o Estado e a Administração Pública na persecução do saudável caminho da sustentabilidade, sob pena de grave comprometimento e inaceitável postergação na realização prática dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre eles, o desenvolvimento socioeconômico sustentável, nos termos do art. 3º da Constituição Federal<sup>5</sup>.

Com efeito, o item 5 da recomendação nº 28 do Comitê para Eliminação da Discriminação contra as Mulheres estabelece que a discriminação também ocorre quando não intencional e continua que “daí se depreende que um tratamento idêntico ou neutro das mulheres e dos homens pode constituir uma discriminação contra as mulheres sempre que esse tratamento tiver como resultado ou efeito privá-las do exercício de um direito por não se ter levado em conta a pré-existência de desvantagens e de desigualdades que afetam as mulheres, por motivos de gênero”.

A recomendação visa assegurar que não haja discriminação direta ou indireta. Explica o item 16 que a

3 Em Minas Gerais, tem-se a Advocacia Pública de Estado (AGE).

4 Art. 132, caput, da CF/88.

5 SOUSA, Horácio Augusto Mendes. A advocacia pública sustentável como pressuposto da efetivação do princípio da sustentabilidade na administração pública. *Interesse Público (Impresso)*, v. 79, p. 41-59, 2013.

discriminação indireta é “quando uma lei, uma política, um programa ou uma prática parece ser neutra, dado dizer respeito tanto aos homens quanto às mulheres, mas tem, na prática, um efeito discriminatório contra as mulheres, porque as desigualdades pré-existentes não foram tidas em conta na medida aparentemente neutra. Além disso, a discriminação indireta pode exacerbar as desigualdades existentes se não forem levados em conta os padrões estruturais e históricos de discriminação e o desequilíbrio das relações de poder entre mulheres e homens”.

A partir das obrigações atribuídas às instituições públicas dos Estados-partes da CEDAW e considerando o esclarecimento expresso de que a discriminação não intencional causada por uma atuação neutra – sem perspectiva de gênero – também contraria os objetivos da Convenção, é fundamental que a advocacia pública atue e participe da construção de uma sociedade livre de discriminação.

No entanto, não é apenas na sua função finalística, de formulação de políticas públicas e nas soluções jurídicas adotadas nos Estados-membros que a advocacia pública estadual deve atuar em prol de um desenvolvimento sustentável amplo. Dentro da sua própria estrutura institucional, deve procurar promover a equidade de gênero, raça, de orientação sexual

e de inclusão e acessibilidade a portadores de deficiência, inclusive dando exemplo institucional às demais secretarias de estado, no cumprimento da Constituição quanto à igualdade material.

## **2. Debate federativo: troca de experiências entre as procuradorias-gerais de estado**

No contexto da advocacia pública sustentável, foi lançado em 2023, no dia 29 de novembro, o Panorama da Diversidade nas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, em que se realizou um diagnóstico abrangente da força de trabalho da Advocacia Pública estadual brasileira. O trabalho teve por foco identificar questões relacionadas à diversidade e à equidade entre procuradores(as), servidores(as) e outros(as) colaboradores(as) habituais, como estagiários(as) de ensino médio, superior e pós-graduação e terceirizados(as).

Apesar da relevância da função exercida pela advocacia pública, até pouco tempo não havia dados sobre a composição social das Procuradorias estaduais, sendo desconhecida a diversidade étnico-racial e de gênero em seus quadros.

A ideia principal da pesquisa foi detectar o problema, como um passo essencial para corrigir a sub-representação de grupos sociais nas carreiras essenciais

à justiça<sup>6</sup>. O estudo é fundamental porque a desigualdade compõe o Poder simbólico e fundamenta as estruturas políticas, sociais e jurídicas, sendo naturalizada como parte do contrato social. Ademais, o mito da neutralidade do Poder esconde um viés discriminatório que representa a escolha ideológica fundante da autoridade do Estado.

Neste contexto, a estrutura patriarcal consolidada torna violências e injustiças difíceis de serem captadas tanto por quem as produz, quanto por quem as recebe. Assim, a fim de obter realizar a justiça em busca de um resultado que seja justo individual e socialmente, sobretudo quando considerado o papel da advocacia pública como função essencial à justiça, é necessário considerar que a desigualdade é parte do poder simbólico, naturalizada na estrutura social e jurídica, merecendo estudo efetivo para que possa ser enxergada e – só então – combatida.

Assentadas as premissas iniciais do estudo ora relatado, vale contextualizar que a advocacia pública estadual, desde década de 1980, uniu-se no Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (CONPEG), com a finalidade

de articular e centralizar uma atuação jurídica dos Estados<sup>7</sup>. O objetivo principal desde a sua criação é o fortalecimento da federação, através da defesa da legalidade, da construção de políticas públicas conjuntas e de ações de interesse comum, num federalismo dialógico<sup>8</sup>.

Dentro desta ideia, foi criado em 2022, no âmbito do CONPEG, o Fórum Permanente de Equidade e Diversidade (Fórum), formado por representantes de cada procuradoria-geral de estado, indicados(as) pelo(a) respectivo(a) Procurador(a)-Geral, no formato de grupo de trabalho com temática de igualdade material de gênero, raça, orientação sexual e pessoas com deficiência. A criação foi sugestão da Procuradora-Geral do Estado de São Paulo, Dra. Inês Coimbra, mulher declaradamente negra, que, depois de integrar o movimento “Elas nas Procuradorias”, percebeu a necessidade de se levantar dados e de discutir questões de gênero e raça dentro da advocacia pública estadual<sup>9</sup>.

6 Bonelli, Maria da Gloria; Oliveira, Fabiana L. De. Mulheres Magistradas e a construção de gênero na carreira judicial. NOVOS ESTUDOS CEBRAP (ONLINE), v. 39, p. 143-163, 2020.

7 BATISTA JR, Onofre Alves. O federalismo na visão dos Estados – uma homenagem ao Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – CONPEG – aos 30 anos de Constituição, fls. 10

8 PEREIRA, Viviane; VIANA, Ulisses. A advocacia pública interfederativa e a Câmara Técnica do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do DF. Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Amazonas, Manaus, 2022, p. 25.

9 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/11/primeira-negra-procuradora-geral-de-sp-cobra-prensa-por-equidade-sem-eu-contra-eles.shtml> . Acesso em 7 fev 2024



O primeiro passo do grupo foi realizar um panorama diagnóstico socioinstitucional<sup>10</sup>. Isso porque sem qualquer parâmetro concreto da realidade social seria difícil propor uma evolução efetiva na temática do Fórum. Com a pesquisa, tentou-se compreender quem são aqueles que compõem as procuradorias-gerais dos estados-membros da federação.

Essa pesquisa veio em um período em que havia forte pressão de juristas pela indicação de uma mulher negra para o Supremo Tribunal Federal<sup>11</sup> na cadeira da Ministra Rosa Weber, aposentada em setembro de 2023. Infelizmente, não tivemos a indicação de uma mulher negra, nem mesmo de uma mulher branca.

Mas não é só o Supremo Tribunal que carece de diversidade. Além de observar a composição da cúpula do Poder Judiciário, é necessário também verificar a composição de outros órgãos que compõem o sistema de justiça.

Na cúpula da advocacia pública estadual, dos 26 (vinte e seis) Estados e do Distrito Federal, existem apenas 7 (sete)

mulheres no cargo de Procuradora-Geral do Estado<sup>12</sup>, o que representa 25,9% de todos que ocupam o cargo<sup>13</sup>. Dito de outra forma, 74,1% das PGEs e da PGDF são chefiadas por homens.

A pesquisa foi iniciada com a expedição de ofício aos departamentos de recursos humanos de todas as Procuradorias em busca dos dados oficiais sobre a composição do órgão.

Havia um objetivo ambicioso de realizar um censo de toda a advocacia pública brasileira. As respostas sobre dados raciais e de gênero dos Departamentos de Recursos Humanos, contudo, continham inconsistências internas que comprometeram a confiabilidade das informações. Ilustrativamente, uma das procuradorias informou que todo o seu quadro de pessoal era composto de pessoas autodeclaradas pardas.

Com essa dificuldade enfrentada, não foi possível verificar a composição racial dos procuradores e das procuradoras-gerais por meio de dados de autodeclaração nos recursos humanos de cada uma das Procuradorias.

O passo seguinte do diagnóstico de diversidade e equidade envolveu uma pesquisa dirigida a capturar

10 WIZIACK, Júlio. Procuradorias-gerais preparam diagnóstico de diversidade racial. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2023/04/procuradorias-gerais-dos-estados-preparam-diagnostico-de-diversidade-racial.shtml>. Acesso em 7 fev 2024

11 GULARTE, Jenifer. Ministros e autoridades pressionam por mulher negra no STF, com aposentadoria de Rosa Weber. Informação disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/08/23/ministros-e-autoridades-pressionam-por-mulher-negra-no-stf-com-aposentadoria-de-rosa-weber.ghtml>. Acesso em 7 fev 2024.

12 Apenas Acre, Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e São Paulo, possuem Procuradoras-Gerais do Estado atualmente. Tais dados foram extraídos dos sites oficiais das PGEs de cada Estado no dia 10 de novembro de 2023.

13 Informações coletadas visualizando o site oficial de todas as Procuradorias-gerais de Estado, uma a uma, no dia 1o de agosto de 2023.

experiências de todos(as) os(as) procuradores(as) do estado, servidores(as) e colaboradores(as) atuantes nas PGE's, a partir do preenchimento voluntário do formulário elaborado e transmitido via Google Forms. O formulário foi voluntariamente preenchido por 5.381 profissionais atuantes nas PGE's brasileiras, equivalente a 36% do total dos quadros de pessoal da advocacia pública.

No quadro de procuradores(as) houve 1.483 respostas, correspondendo a 27,56% dos(as) respondentes. Houve 2.407 respostas de servidores(as) efetivos e em comissão, correspondentes a 44,7% do total de respostas. Quanto a colaboradores – menores aprendizes, estagiários(as) de nível médio, superior e pós-graduação, residentes jurídicos(as), terceirizados(as) e demais vínculos empregatícios – foram 1.491 respostas, correspondendo a 27,7% do total de respostas.

A análise que se segue faz um recorte nos dados relativos a gênero e raça de procuradores(as) e servidores(as).

No quadro de procuradores respondentes, 54,1% são homens cisgênero e 43,5% são mulheres cisgênero. Mulheres e homens transgêneros e pessoas não binárias somam 0,4%, 0,1% e 0,1% do total, com 6,1 e 2 respondentes, respectivamente.

Entre os(as) servidores(as), há 59,4% de mulheres cisgênero e 34,9% de homens cisgêneros. Mulheres e homens transgênero representam aproximadamente 1% cada. Somente 0,3% dos(as) servidores(as) participantes declararam-se como pessoas não binárias, enquanto 2,1% preferiram não declarar seu gênero.

Todos, homens e mulheres, foram questionados a respeito da percepção individual sobre equidade de gênero em sua procuradoria. Um percentual destacado afirmou “não ter certeza” sobre a existência, ou não, de equidade de gênero em sua PGE, ou preferiram não responder. Entre os(as) procuradores(as), 15,8% do total de respondentes disse não ter certeza.

Entre os(as) servidores(as), 22,4% preferiram não responder. As pessoas que se manifestaram de maneira expressa sobre a equidade de gênero afirmaram em sua maioria que ela está presente – 59,6% e 58,7%, respectivamente.

Dado o alto índice de incerteza ou silêncio sobre o assunto, o relatório sugeriu a avaliação de cada PGE sobre a sensibilização do público-alvo sobre o tema da equidade, sobre a cultura organizacional e sobre iniciativas claras de gestão que promovam esta agenda.

A pesquisa contou com campo aberto para que os(as) respondentes informassem relatos e experiências



sobre entraves para a equidade de gênero na respectiva Procuradoria.

De maneira geral, verificou-se a reiteração das manifestações relativas às experiências com maternidade, em todos os cargos.

Ilustrativamente, as procuradoras gestantes respondentes da pesquisa relataram alguns episódios: “Um chefe já me falou que eu teria que combinar com outras mulheres do setor quando engravidar para não desfalcar o setor”; “A chefia feminina que me recebeu na PGE avisou para não engravidar durante o estágio”; “Já fui retirada de uma chefia por um chefe homem porque fiquei grávida”.

Entre as servidoras, destacam-se os relatos: “Afastamento por doença dos filhos não são bem-vistos e são objeto de comentários ruins de chefias e colegas”; “Eu assessorava uma procuradora, e quando eu fiquei grávida pela segunda vez, ela pediu pra me trocar porque eu iria faltar muito no serviço por conta dos meus filhos”.

O formulário também buscou compreender, além de outros temas, a dificuldade de conciliar o cuidado de filhos com as oportunidades profissionais.

Neste ponto, as procuradoras mães negam mais convites profissionais em razão da necessidade de cuidado dos filhos do que os pais, correspondendo ao percentual de 62% para mães e

de 37,8% para os pais. No quadro de servidores(as), o percentual alcançado foi de 33% para as mães e de 20,3% para os pais.

Apartir dos dados coletados, o relatório trouxe a parentalidade como o maior desafio no alcance da equidade de gênero. O resultado coincide com o estudo de Claudia Goldin, vencedora do Prêmio Nobel de Economia em 2023 pelo trabalho publicado no livro “Understanding the Gender Gap”. A economista demonstrou como a desigualdade na distribuição das tarefas domésticas impacta na ascensão profissional das mulheres, sobretudo quando a mulher vira mãe. O estudo premiado menciona que, depois da chegada do primeiro filho, a disparidade salarial entre os gêneros sobe de 8% para 27%.

Embora não haja disparidade salarial entre servidores(as) públicas que ocupem o mesmo cargo, a parentalidade impacta na ocupação de espaços de chefia, na ascensão profissional e na qualidade de vida no trabalho<sup>14</sup>, como é possível perceber dos dados da pesquisa quanto a negativa muito superior de procuradoras-mães e servidoras-mães em relação a convites profissionais.

14 MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. *Revista Estudos Feministas*, v. 18, n. 3, p. 653-679, 2010. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ref/a/VXvt64f7BzmgKcvxdmQR8Zr/?lang=pt>. 7 fev 2024.

Sobre os dados raciais, reitera-se a falta de dados provenientes dos Departamentos de Recursos Humanos. Por isso mesmo, os dados contidos no relatório – que ambicionava trazer um censo da advocacia pública brasileira – referiram-se somente aos dados autodeclarados pelos(as) respondentes.

Pois bem, a maior parte dos(as) procuradores(as) respondentes autodeclara-se branca, totalizando 82% do total. Há 13% que se declaram pardos e 2%, pretos e amarelos, cada um. Expressiva maioria dos(as) respondentes servidores(as) públicos(as) autodeclara-se branca, representando 62,2% do total, com 1.496 participantes. Pardos(as) somam 27,2%, pretos(as) 6%, amarelos(as) 3,2% e indígenas apenas 0,4%.

Segundo dados do PNAD2, em 2022, 42,8% da população brasileira era branca, 45,3%, parda e 10,6%, preta<sup>15</sup>. Dessa forma, vê-se que a distribuição étnico-racial da população difere significativamente do perfil dos membros da Advocacia Pública.

Não surpreende a constatação de que há um embranquecimento na medida em que a análise se dirige aos cargos mais altos.

Questionados sobre o equilíbrio racial em sua Procuradoria, 61,2% dos(as)

procuradores(as) acreditam que não existe equidade, em contraposição aos 26,4% que afirmaram existir tal equilíbrio e 12,4% que não têm certeza. No quadro de servidores(as), os percentuais são de 42,5%, 36,8% e 20,7%, respectivamente.

Quanto chefia imediata no órgão, 80,2% de procuradores(as) afirmaram que não possuíam chefia imediata negra durante seu período de trabalho no órgão e 19,8%, que já tiveram, enquanto 78,3% de servidores(as) afirmaram que não possuíam chefia imediata negra durante seu período de trabalho no órgão e 21,7%, que já tiveram.

O percentual assemelha-se à autodeclaração dos(as) procuradores(as) respondentes, o que parece indicar que a ocupação de cargos de chefia por procuradores(as) negros(as) demanda, em primeiro lugar, o aumento quantitativo de pretos e pardos nos quadros das Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal. Quanto aos(às) servidores(as), verifica-se claro branqueamento das funções de chefia.

A grande maioria de respondentes afirmou não ter sido preterido para funções e/ou trabalhos em razão da sua cor ou raça, totalizando 96,5% no quadro de procuradores(as) e 92,2% no quadro de servidores(as).

Contudo, a questão aberta trouxe vários relatos discriminatórios. Destacam-

<sup>15</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) é uma pesquisa feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em uma amostra de domicílios brasileiros. A pesquisa é feita em todas as regiões do Brasil.

se, em todos os cargos, falas que reposicionam os(as) respondentes em serviços de limpeza e de servidão, situações de racismo recreativo<sup>16</sup> e comentários depreciativos com atributos físicos relacionados à negritude, como o cabelo natural.

Diante da lacuna dos departamentos de recursos humanos quanto a registros de gênero e raça, o relatório recomendou a atualização dos registros, uma vez que a ausência de dados confiáveis dificulta uma análise interseccional das respostas apuradas no formulário.

Apesar das dificuldades enfrentadas, o Fórum de Diversidade da advocacia pública estadual muito avançou com os dados divulgados e não pretende se limitar ao lançamento do panorama de diversidade, com dados obtidos por meio da pesquisa realizada. Foi apenas um primeiro passo.

Cada representante das PGEs deve realizar o diagnóstico específico de cada procuradoria-geral, de modo a verificar as particularidades de cada Estado e do DF. Além disso, ao longo de

2024, o Fórum pretende realizar uma cartilha sugestiva com boas práticas na promoção da igualdade material, com o combate à discriminação e ao racismo estrutural.

O CONPEG começou a dar os primeiros passos necessários em busca da advocacia pública sustentável. No entanto, não basta obter dados, sugerir medidas. É necessário que as procuradorias-gerais de fato promovam a diversidade.

Neste panorama, outro dado obtido na pesquisa relatada merece destaque. Quando questionados sobre as iniciativas das procuradorias-gerais de estado voltadas para a temática da equidade de gênero, a maioria dos(as) procuradores(as), isto é, 60,7%, não se recorda de iniciativas sobre o tema. Com relação às iniciativas das instituições voltadas à igualdade racial, o maior número de procuradores(as) (49,7%) não se recorda de iniciativas sobre a temática. Das iniciativas percebidas para promover igualdade étnica, nenhum tipo ultrapassou a marca de 10%.

Com os dados encontrados no Panorama de diversidade lançado pelo Fórum de Equidade, é preciso agora partir para uma nova fase: transformação das lutas por igualdade material em propostas de políticas públicas que visem à eliminação das desigualdades como condição para promoção de uma advocacia justa e solidária.

<sup>16</sup> Expressão trazida por Adilson Moreira na obra "Racismo Recreativo", da coleção "Femininos Plurais", referindo-se a uma forma de opressão racial através da circulação de imagens derogatórias que expressam desprezo por minorias raciais na forma do humor, fator que compromete o status cultural e o status material dos membros desses grupos. O autor explica que esse tipo de marginalização tem o mesmo objetivo de outras formas de racismo, qual seja, legitimar hierarquias raciais presentes na sociedade brasileira, de forma que oportunidades sociais permaneçam nas mãos de pessoas brancas. Destaca-se o uso do humor para expressar hostilidade racial, numa estratégia que perpetua o racismo, mas protege a imagem social das pessoas brancas.

Não basta, portanto, criticar e determinar que o restante do Poder Executivo implemente mudanças para a igualdade material. Deve a advocacia pública dar o exemplo para o restante da Administração Pública estadual, adotando uma política mais inclusiva internamente também.

Já há algumas iniciativas isoladas, de algumas Procuradorias-gerais, que realizaram medidas de promoção de redução das desigualdades. Como exemplo, pode-se citar a Resolução da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro de nº 4.694, de 16 de abril de 2021, que criou a comissão de promoção de igualdade de gênero; a Comissão de Equidade de Gênero da Procuradoria-Geral do Espírito Santo, criada pela Portaria nº 026-S, de 1º de março de 2023, existindo também iniciativas de comissões de diversidade na PGE de São Paulo e Maranhão

Há ainda, no âmbito da União a criação do Comitê de Diversidade e Inclusão no âmbito da Advocacia-Geral da União.

Alias, merece destaque um passo interfederativo, ainda inicial, mas com grande potencial transformador. Fala-se da portaria interministerial, assinada em 21/11/2023 pela Advocacia-Geral da União (AGU) e pelo Ministério da Igualdade Racial (MIR), que institui o JurisRacial, repositório jurídico destinado a compilar e a disponibilizar documentos jurídicos sobre a temática racial.

A partir da celebração de um acordo de cooperação técnica da advocacia pública nacional, com representantes do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (CONPEG) e da Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM)<sup>17</sup>, o repositório será disponibilizado para consulta e inclusão de documentos pertinentes às suas respectivas instituições – servindo como uma consolidação, no âmbito da advocacia pública nacional, de boas práticas e de teses jurídicas de impacto na promoção da igualdade racial.

É a partir da visão externalizada por tais iniciativas que se propõe uma advocacia pública estadual que não seja exclusiva a um grupo minoritário, a partir de uma igualdade material e universalização dos direitos nessas instituições públicas. Verifica-se que, diante de dados coletados pelo grupo do Conpeg, objetiva-se adoção de medidas de políticas públicas de ações afirmativas para a redução das desigualdades no âmbito da advocacia pública estadual para a promoção de uma advocacia pública do futuro pautada pelo desenvolvimento sustentável.

## CONCLUSÃO

Mesmo diante da existência do arcabouço protetivo internacional e

<sup>17</sup> <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-e-ministerio-da-igualdade-racial-irao-lancar-plataforma-juridica-de-enfrentamento-ao-racismo>

nacional, ainda persiste na sociedade a discriminação de gênero e raça no mercado de trabalho. No âmbito da advocacia pública estadual, o Panorama da Diversidade nas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal publicado em 2023 pelo CONPEG trouxe dados que evidenciam a necessidade de uma atuação voltada à superação das desigualdades.

É essa ação, especificamente dirigida à promoção de uma sociedade justa e solidária, que se insere nas obrigações assumidas pelo Brasil em âmbito internacional, uma vez que mesmo a discriminação indireta advinda de uma atuação neutra, ou de uma omissão, é condenada pela CEDAW e pela Agenda 2030 da ONU.

Neste contexto, o Fórum Permanente de Equidade e Diversidade do CONPEG apresenta-se como uma rica iniciativa na busca da advocacia pública sustentável. A exposição dos problemas e desafios mostra-se como um passo inicial à evolução na temática da injustiça de gênero e raça.

Segundo Ângela Davis, “Você tem que agir como se fosse possível transformar radicalmente o mundo. E você tem que fazer isso o tempo todo”. Sigamos.

## REFERÊNCIAS

BATISTA JR, Onofre Alves. O federalismo na visão dos Estados – uma homenagem ao Colégio Nacional de Procuradores-

Gerais dos Estados e do Distrito Federal – Conpeg – aos 30 anos de Constituição.

CRUZ, Paulo Márcio; PIFFER, Carla; LOURENCO, Bruna Borges Moreira. A redução das assimetrias de gênero como um direito humano necessário ao desenvolvimento sustentável. In: Josiane Petry Faria, Caroline Vasconcelos Damitz, Renato Duro Dias. (Org.). Direitos Humanos: uma coletânea pela perspectiva dos estudos de gênero e diversidade. 1ed. Rio Grande: Ed. da FURG, 2021, v. 1', p. 71-88.

GIANNINI, Renata Avelar. ODS 5 Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas sustentável. 2019. In: Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as relações internacionais / Henrique Zeferino de Menezes (organizador). – João Pessoa: Editora

UFPB, 2019. 310 p. ISBN 978-85-237-1457-4. Disponível em <http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/download/581/582/3044-1?inline=1>. Acesso em 15 ago. 2023.

GULARTE, Jenifer. Ministros e autoridades pressionam por mulher negra no STF, com aposentadoria de Rosa Weber. Informação disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/08/23/ministros-e-autoridades-pressionam-pormulher-negra-no-stf-com-aposentadoria-de-rosa-weber.ghtml>. Acesso em 19 jul 2023.

MARÇAL, Gabriela. Primeira mulher negra à frente da PGE-SP cria área de



direito humanos. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/primeira-mulher-negra-a-frente-da-pgesp-cria-area-de-direitos-humanos>. Acesso em 10 ago 2023.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. Feminismo e Política uma introdução. 1ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. Revista Estudos Feministas, v. 18, n. 3, p. 653-679, 2010. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ref/a/VXvt64f7BzmgKcvxdmQR8Zr/?lang=pt>. Acesso em 16 jul 2023.

NAÇÕES UNIDAS. Transformando o mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro, 2015a. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org>. Acesso em 15 ago 2023.

PEREIRA, Viviane; VIANA, Ulisses. A advocacia pública interfederativa e a Câmara Técnica do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do DF. Revista da Procuradoria- Geral do Estado do Amazonas, Manaus, 2022.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Fórum Permanente de Equidade e Diversidade do Conpeg recebe Cláudia Trindade (AGU). Disponível em <http://www.portal.pge.sp.gov.br/forum-permanente-de-equidade-e-diversidade-do-conpegrecebe-claudia-trindade-agu/>. Acesso em 19 jul 2023.

SOUSA, Horácio Augusto Mendes. A advocacia pública sustentável como pressuposto da efetivação do princípio da sustentabilidade na administração pública. Interesse Público (Impresso), v. 79, p. 41-59, 2013.

WIZIACK, Júlio. Procuradorias-gerais preparam diagnóstico de diversidade racial. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2023/04/procuradoriasgerais-dos-estados-preparam-diagnostico-de-diversidade-racial.shtml>. Acesso em 19 jul 2023.

## **ADVOCACIA PÚBLICA ESTADUAL E A PERSPECTIVA DE GÊNERO**

Ana Carolina Ali Garcia

### **RESUMO**

O presente trabalho tem como objetivo examinar tema que tem ocupado espaço sem precedentes nos debates atuais: a isonomia entre homens e mulheres. Partimos de uma análise do direito positivo, passando pelo Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero do Conselho Nacional de Justiça e pela análise de dados relativos às questões de gênero no âmbito da advocacia pública e no Estado de Mato Grosso do Sul, para, então, apresentar conclusões acerca do papel dos advogados públicos nesse cenário.



## DIREITO POSITIVO E MARCOS JURÍDICOS

A Constituição Federal de 1988, com objetivo de coibir a discriminação de gênero, assegura a isonomia entre homens e mulheres, veda a diferença de salários, de exercício de funções e de critérios de admissão em razão do sexo, cor, idade ou estado civil e assegura a proteção do mercado de trabalho da mulher. Vejamos o teor das disposições:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza,

garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;”(grifo nosso)

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

...

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

Procuradora-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul. Especialista

em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro

de Estudos Tributários (IBET) e Especialista em Parcerias Público-Privadas e Concessões, Master of Business Administration, em Parcerias Público-Privadas e Concessões pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP).

...

XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; (grifo nosso)

A garantia de igualdade entre homens e mulheres não implica em tratá-los de forma idêntica, mas, sim, em conferir a cada um deles o tratamento devido, consideradas suas peculiaridades, para bem efetivar a isonomia. Sobre essa pauta, em sua obra “Conteúdo jurídico do princípio da igualdade”, o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (2021) ensina que:

“[...]Qualquer elemento residente nas coisas, pessoas ou situações, pode ser escolhido pela lei como fator discriminatório, donde se segue que, de regra, não é no traço de diferenciação escolhido que se deve buscar algum desacato ao princípio isonômico. [...] o

próprio ditame constitucional que embargaa desequiparação por motivo de raça, sexo, trabalho, credo religioso e convicções políticas, nada mais faz que colocar em evidência certos traços que não podem, por razões preconceituosas mais comuns em certa época ou meio, ser tomados gratuitamente como ratio fundamentadora de discrimen [...] as discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão somente quando existe um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com interesses prestigiados na Constituição.” (grifo nosso)

Portanto, em regra, o ordenamento jurídico vigente não admite diferenciações fortuitas ou injustificadas que possuam por base fatores de discriminação sem pertinência lógica. Inobstante, é possível que a lei eleja alguns fatores de discrimen entre os indivíduos, desde que possuam razão de ser.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) designou capítulos específicos à proteção do trabalho da mulher, traçando uma política de isonomia entre os gêneros, com reforço da

igualdade salarial para todo trabalho de igual valor.

A legislação laboral buscou corrigir distorções de acesso da mulher ao mercado de trabalho (arts. 372, 373-A e 377-A) proibindo, por exemplo, a exigência de atestado comprobatório de gravidez, além de traçar normas de proteção à maternidade (arts. 391 a 400).

Quanto às mulheres advogadas, são destinatárias das normas previstas no Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994) que, em seu art. 7º-A, incluído no Estatuto em 2016, prevê os seguintes direitos:

“Art. 7º-A. São direitos da advogada:

I - gestante:

a) entrada em tribunais sem ser submetida a detectores de metais e aparelhos de raios X;

b) reserva de vaga em garagens dos fóruns dos tribunais;

II - lactante, adotante ou que der à luz, acesso a creche, onde houver, ou a local adequado ao atendimento das necessidades do bebê;

III - gestante, lactante, adotante ou que der à luz, preferência na ordem das

sustentações orais e das audiências a serem realizadas a cada dia, mediante comprovação de sua condição;

IV - adotante ou que der à luz, suspensão de prazos processuais quando for a única patrona da causa, desde que haja notificação por escrito ao cliente.”(grifo nosso)

Convém destacar, ainda, o Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002, que promulga, no Brasil, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, isto é (art. 1º):

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

A Organização das Nações Unidas estabelece, dentre os 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) fixados na “AGENDA 2030”, a igualdade de gênero (ODS 5), a redução das desigualdades (ODS 10) e a paz, justiça e instituições eficazes (ODS 16).

No mesmo sentido encontramos proposições fixadas na Declaração Universal de Direitos

Humanos (ONU 1948), na Convenção Americana sobre Direitos Humanos

(OEA 1969) e na Convenção 100 OIT (igualdade de remuneração entre homens e mulheres).

### **PROTOCOLO PARA JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO: RESOLUÇÃO EDITADA PELO CNJ**

Na seara jurisdicional, igualmente, já se verificam inovações que pretendem conferir maior efetividade ao comando constitucional da igualdade entre os gêneros.

Para tanto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou, em 15 de fevereiro de 2022, a Recomendação n. 128, que trata da adoção do “Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero” objetivando que os magistrados julguem as demandas a eles submetidas sob a lente de gênero, em busca da efetivação da igualdade e da política de equidade entre homens e mulheres, garantida na Constituição Federal.

O Protocolo aborda a proteção à mulher na Justiça sob vários aspectos. No campo laboral, trata da discriminação na contratação, das diferenças salariais, da violência e do assédio e, ainda, dispõe sobre as trabalhadoras gestantes e lactantes.

A realidade nos mostra que toda aquela proteção legislativa, preambularmente anunciada neste artigo, muitas vezes não é suficiente para solucionar problemas específicos. O julgamento com perspectiva de gênero adota,

como pressuposto, o fato de que as normas vigentes que trazem distinções entre homens e mulheres podem não ser suficientes para regular e resguardar todos os direitos nos casos concretos, devendo ser realizado um exercício nesse sentido, pelo julgador, ao apreciar o caso concreto.

Portanto, a partir de tal recomendação, a atividade judicante deve levar em conta as diferenças de gênero mesmo quando houver lacuna legislativa a esse respeito.

Assim, o julgador deve aferir se há alguma desigualdade estrutural que possa impactar na solução do problema concreto, o que permitiria, por exemplo, uma inversão do ônus da prova ou a distribuição dinâmica desse ônus a partir dessa “análise diferenciada”.

No ano de 2023, o CNJ também deliberou, por meio de outra Resolução (n. 492), acerca da obrigatoriedade de capacitação dos magistrados e das magistradas relativamente a temas de direitos humanos, gênero, raça e etnia, dada a importância de se levar em conta tais aspectos durante os julgamentos.

Com efeito, a jurisprudência já repercute o referido Protocolo, revelando-se como instrumento de concretização e realização do princípio da igualdade, valor supremo constitucional.

## **ADVOCACIA PÚBLICA ESTADUAL**

A advocacia pública é a função essencial à justiça à qual a Constituição Federal dedicou seus artigos 131 e 132, formada por membros que possuem a atribuição de representar a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas esferas judicial e extrajudicial, exercendo a consultoria e o assessoramento jurídico, a representação judicial e extrajudicial do Estado.

Com foco nas Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, no que concerne ao cumprimento (ou não) da premissa constitucional da igualdade entre homens e mulheres (art. 5º, I, da CF), entendemos que os Procuradores dos Estados e DF têm o papel de provocar o Judiciário para proceder ao controle das normas sob a perspectiva de gênero (guardam ou não compatibilidade?) e de orientar gestores públicos a revisitarem procedimentos internos das Instituições visando a estabelecer novos padrões comportamentais adequados às questões de gênero.

Frise-se que a ausência de maiores dados sobre o assunto, no âmbito das Procuradorias, revelou a necessidade de que fosse elaborado um diagnóstico preciso, a fim de viabilizar ações necessárias. Segundo Nunes e Manoel (2023):

“Apesar da relevância da função, até pouco tempo não havia dados sobre a composição social das Procuradorias estaduais, sendo

desconhecida a diversidade étnico-racial e de gênero em seus quadros. A ausência de dados sobre a diversidade da composição do seu quadro é já um dado relevante: a detecção do problema é item essencial para corrigir a sub-representação de grupos sociais nas carreiras essenciais à justiça.” (grifo nosso)

Os dados coletados, no ano de 2023, pelo Fórum Permanente de Equidade e Diversidade, colegiado vinculado ao Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (CONPEG), resultou na divulgação de importante relatório, que traçou um panorama acerca da diversidade nas Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal, abordando temas como (i) equidade de gênero e parentalidade, (ii) orientação sexual, (iii) raça/cor e etnia e (iv) capacitismo.

O trabalho acima mencionado levou em consideração tanto a parentalidade (licenças e políticas de auxílio-creche) quanto a ocupação dos espaços nas Procuradorias por homens e mulheres (composição de conselhos, preenchimento de cargos de chefia, valorização, etc).

Segundo revelou o relatório, a composição das Procuradorias dos Estados e do DF alcança níveis razoáveis de paridade entre homens e mulheres. As Procuradorias Estaduais são formadas

por 54,1% de homens, 43,5% de mulheres e 2,4% de outras identificações (mulheres e homens transgênero, pessoas não binárias, etc). Verificou-se, ainda, que 77,7% das Procuradoras do Estado mães fizeram uso de licença maternidade ou de auxílio creche, ao passo que, entre os Procuradores que são pais, apenas 50,4% utilizaram de tais mecanismos.

Além disso, os dados levantados pelo referido Fórum registraram notável diferença entre os gêneros quando se trata da preterição para funções ou trabalhos em razão da parentalidade:

“Embora a maioria dos(as) respondentes, tanto mães quanto pais, não tenham se sentido preteridos(as) para função ou trabalho em razão da parentalidade (72% e 95,7%, respectivamente), 13,2% das procuradoras mães afirmaram terem se sentido preterida, enquanto apenas 0,9% dos procuradores-pais entenderam terem sido preteridos profissionalmente por tal motivo.” (grifo nosso)

Portanto, em que pese não haver distinções salariais entre os membros das Procuradorias, é fato que a parentalidade ocupa papel central no cenário de diferenças verificadas entre homens e mulheres, quando se trata da advocacia pública estadual. Com efeito, verifica-se que a maternidade é um dos grandes traços distintivos entre



os homens e mulheres no âmbito laboral como um todo, fato esse que se confirma, também, na seara da advocacia pública estadual. Isso ocorre não apenas devido à gestação em si, mas também opera reflexos nos anos subsequentes, devido aos necessários cuidados que devem ser dispensados aos filhos e à diferença de atribuições culturalmente atribuída aos pais e às mães.

Diante de tal cenário, é importante pensar e colocar em prática ações que mitiguem, o quanto possível, as diferenças evidenciadas pelo importante panorama divulgado pelo mencionado

Fórum no âmbito do CONPEG, cabendo às instituições lançarem um olhar atento ao tema.

A realidade implica que, muitas vezes, o exercício de direitos relacionados ao gênero perpassa pela necessidade de intervenção do Judiciário. Cite-se interessante caso de uma servidora pública estadual que à época do parto estava em tratamento quimioterápico e cirúrgico de doença grave (TJMS, 2022). Na ocasião, o Poder Judiciário foi acionado e determinou que, no caso de maternidade e doença grave, o início do computo da licença maternidade deveria ocorrer a contar da alta médica, e não logo após a realização do parto, o que revela julgamento que claramente levou em consideração a perspectiva de gênero, haja vista a

lacuna normativa relativamente ao tema então discutido.

Com efeito, a despeito de não haver legislação no Estado que disciplinasse situações extraordinárias como a do caso concreto, haja vista que a norma estadual sobre o tema apenas regula as licenças maternidades “comuns”, o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul entendeu que eram aplicáveis ao caso diversos preceitos constitucionais, os quais permitiram a alteração do início da licença maternidade: razoabilidade; afastamento da legalidade estrita; situação excepcional e grave da impetrante que não poderia invocar legislação específica que a amparasse; princípio da dignidade da pessoa humana (fundamento constitucional, art. 1º, inciso III, da CF/88); direito fundamental à proteção, à maternidade e à infância (art. 6º, caput, da CF/88); direito fundamental à licença-maternidade (art. 7º, inc. XVIII, da CF/88); dever do Estado de assegurar à criança, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde e à alimentação (art. 227, caput, da CF/88).

Portanto, ao realizar o cotejo entre os vetores normativos contidos em nosso ordenamento jurídico e os dados coletados e publicados pelo Fórum Permanente de Equidade e Diversidade (vinculado ao CONPEG), verifica-se que ainda há passos a

serem dados rumo à plena igualdade entre homens e mulheres no âmbito da advocacia pública estadual, o que certamente demandará não apenas um esforço institucional das Procuradorias, mas também dos próprios membros das carreiras para mudança de paradigmas encontrados.

Por fim, é pertinente citar que a diferença entre os gêneros que foi verificada no seio da advocacia pública estadual não está restrita às Procuradorias. Ao contrário, nos demais Poderes e Instituições não é raro encontrar disparidades ainda maiores.

No Estado de Mato Grosso do Sul, verifica-se, por exemplo, no Poder Legislativo, na atual legislatura, uma composição majoritariamente masculina. Dos 24 parlamentares eleitos, apenas 3 são mulheres, o que equivale a somente 12,5% do Legislativo Estadual formado por pessoas do gênero feminino.

Quanto ao Poder Judiciário, o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul é formado por 37 Desembargadores, dos quais apenas duas são mulheres, o que corresponde a pouco mais de 8% do total.

A mesma disparidade se revela em outras instituições do Estado e, em verdade, do País como um todo, no que se refere a mulheres em posições de liderança e chefia, perpetuadas ao longo

do tempo, e nos apontam o caminho que ainda deverá ser trilhado para que se alcance a efetiva igualdade entre homens e mulheres prevista no art. 5º, I, da Constituição Federal, não apenas na advocacia pública estadual, mas nos cargos e funções estatais em geral.

## CONCLUSÃO

Nessa toada, em que o caminho rumo à igualdade se encontra em processo de formação por todos nós, por vezes a judicialização ainda é um mecanismo necessário à promoção da igualdade. Em virtude disso, o Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero do CNJ apresenta-se como um instrumento eficaz de promoção de justiça, que inova na metodologia de exame dos fatos e pessoas objeto do processo, sob o espreque da diversidade.

Os advogados públicos, no exercício de sua função essencial à justiça, têm o papel de provocar o Judiciário para proceder ao controle das normas sob a “perspectiva de gênero” e orientar os gestores públicos para revisitarem procedimentos internos no âmbito das Instituições que dirigem visando a estabelecer novos padrões comportamentais adequados às questões de gênero e a compartilhar boas práticas.

No desempenho da consultoria e do assessoramento jurídico, os



advogados públicos podem exercer importante papel para as mudanças que marcam nosso tempo, para a defesa da igualdade e a inspiração para o futuro, orientando a construção de políticas públicas inclusivas, garantindo a segurança jurídica na tomada de decisões que impactarão a vida de milhares de mulheres, fomentando o exercício da cidadania e a preservação de suas autonomias.

Questão central nesse debate, ratificada pelos dados apresentados pelo Fórum Permanente de Equidade e Diversidade, é a parentalidade, que se revela como grande traço distintivo entre os gêneros, e que deve ser levado em consideração na formulação de políticas públicas que permitam à mulher o exercício da maternidade de forma digna, compatível com suas atividades profissionais e com a ocupação de cargos e funções de direção, liderança e chefia.

Os advogados públicos, nos espaços e funções que ocupam, cientes do seu papel na sociedade e perante o Estado, podem ser instrumento no Judiciário e na seara administrativa para a superação dessas desigualdades, representando o anseio e as vozes de muitas mulheres que, pela sua história, seu perfil, sua realidade, não estão nesses ambientes, mas precisam ser ouvidas e entendidas. Os resultados dos esforços coletivos empenhados

nesta jornada têm demonstrado fazer valer a pena.

## **BIBLIOGRAFIA**

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF:

Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 04 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. Consolidação das Leis do Trabalho: aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 04 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Diário Oficial da União, Poder Executivo. Brasília, DF. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.377%2C%20DE%2013,20%20de%20mar%C3%A7o%20de%201984](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.377%2C%20DE%2013,20%20de%20mar%C3%A7o%20de%201984). Acesso em: 5 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o

Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF: Diário Oficial da União, Poder Executivo. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8906.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm). Acesso em: 5 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. Resolução Conselho Nacional de Justiça nº 128, de 15 de fevereiro de 2022.

Recomenda a adoção do “Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero” no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Brasília, Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4377>. Acesso em: 6 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. Resolução Conselho Nacional de Justiça nº 492, de 17 de março de 2023.

Estabelece, para adoção de Perspectiva de Gênero nos julgamentos em todo o Poder Judiciário, as diretrizes do protocolo aprovado pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria CNJ n. 27/2021, institui obrigatoriedade de capacitação de magistrados e magistradas, relacionada a direitos humanos, gênero, raça e etnia, em perspectiva interseccional, e cria o Comitê de Acompanhamento e Capacitação sobre Julgamento com Perspectiva de Gênero no Poder Judiciário e o Comitê de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. Brasília, Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4986>. Acesso em: 6 fev. 2024.

CONPEG, Fórum Permanente de Equidade e Diversidade do. Panorama da Diversidade nas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal. Brasília: Colégio Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, 2023. 173 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2021, pág. 17 e 18. NUNES, Aline Leal; MANOEL, Márcia dos Anjos. Diversidade nas Procuradorias-Gerais

de Estado e do Distrito Federal: A falta de dados como um dado em si. 2023. Publicado no site Migalhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/direitos-humanos-empauta/398449/a-falta-de-dados-como-um-dado-em-si>. Acesso em: 5 fev. 2024.

ONU BR – NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BR. A Agenda 2030. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 6 fev. 2024.

TJMS, Secretaria de Comunicação do. TJ determina início da licença maternidade após fim de tratamento da mãe contra câncer. 2022. Publicado no site do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/noticia/62091>. Acesso em: 6 fev. 2024.

# O Programa de Atenção à Saúde da Mulher - PAISM e a igualdade de gênero no SUS

Ariela Serra

## RESUMO:

O artigo pretende teorizar sobre a relação entre o SUS e o direito das mulheres à saúde, com recorte específico para o PAISM. Serão lançadas breves considerações acerca da luta pela concretização dos direitos das mulheres, jogando luz para os principais desafios que o tema enfrenta. Para tanto, os dados coletados são sistematizados num texto conceitual de termos emergentes das pesquisas bibliográficas.

## INTRODUÇÃO

Em que pese o mundo tenha sofrido diversas e intensas modificações e que vivamos em plena Era Digital, a igualdade de gênero ainda é um tema delicado em nossa sociedade. Apesar de toda luta e de muitas conquistas, as mulheres não possuem as mesmas condições e oportunidades que os homens para desempenhar inteiramente seus direitos. Neles incluídos o direito fundamental à saúde.

Assim, muito embora a igualdade oriente toda a estrutura conceitual das políticas de saúde pública no Brasil, reafirmando as urgências de camadas particulares ao tentar abrandar os efeitos das diversidades, muito ainda deve ser percorrido, o que desafia a Advocacia Pública e privada a se debruçar acerca das novas questões oriundas das diferentes formas de relações estabelecidas.

Como é sabido, no dia 8 de março do ano de 1857, operárias de uma fábrica de tecidos de Nova Iorque, fizeram uma grande greve, reivindicando melhores condições de trabalho e tratamento digno. A manifestação foi reprimida com total violência: mais de 100 trabalhadoras morreram carbonizadas. Contudo, foi apenas no II Congresso Internacional de Mulheres Socialistas, na Dinamarca em 1910, que foi proposto a criação de um "Dia Internacional da Mulher",

em homenagem ao acontecimento de 1857.

Esta data não foi criada tão somente em razão de se ter um dia celebrativo. Na grande parte das nações que a adotam, ocorrem conferências e debates com o fito de discutir o papel da mulher na sociedade contemporânea. Ante a proximidade do mês de março, oportuna a ocasião para se discutir os direitos das mulheres no Sistema Único de Saúde (SUS).

## O DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE

A OMS (Organização Mundial da Saúde) estabelece que saúde é como um "um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades". O direito à saúde então, integra os direitos de segunda dimensão, resultado da evolução do Estado de Direito, cujo um dos objetivos é a justiça material, como modo de suavizar as históricas desigualdades sociais. Em sendo assim, pode ser afirmado que, a um só tempo, consiste em um direito de defesa (vez que não pode haver intromissão inadequada de quem quer que seja, o Estado e terceiros na saúde do cidadão), e em um direito a prestações (já que é atribuído ao Estado a efetivação de políticas públicas que assegurem o direito à saúde).

Nesta toada, por direito à saúde devemos compreender não só as

prestações típicas de saúde pública, como vigilância epidemiológica, vacinação etc., mas também a assistência terapêutica individual e a vigilância sanitária (regulação de serviços e produtos de saúde).

De outra banda, fazendo um breve apanhado histórico que será desenvolvido adiante, pode-se afirmar que as políticas sociais surgiram com base na noção de Estado, apresentando-se da colisão entre pretensões dos grupos sociais preponderantes e subjugados, como uma espécie de feedback à adesão à concepção de direitos. E o primeiro ensaio ocorreu no ambiente da Revolução Francesa.

Leal aos princípios da Revolução Francesa de 1789, inspirada pela Declaração da Independência dos Estados Unidos de 1776, legitimada pela Assembleia Nacional Francesa em 26 de agosto de 1789, a "Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão", foi um documento que, em seu nascedouro, direcionou-se ao sexo masculino. Isto é, nem sempre o respeito aos direitos humanos representou um caminho amplo, abrangente às condições mínimas de cidadania, a despeito de idade, religião, raça, sexo etc. Nesse sentido, cabe referendar que o *Vindication of the rights of Woman* de Mary Wollstonecraft de 1790, na

Inglaterra, é considerado por muitos como o primeiro passo para expandir os direitos de cidadania às mulheres.

Destaca-se a I Conferência Mundial da Mulher, ocorrida em 1975, na cidade do México, que teve como máxima "Igualdade, Desenvolvimento e Paz", culminando com a Década da Mulher (1975- 1985). Neste período, a mais emblemática foi a "Convenção para a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher" de 1979, realizada pela ONU (Organização das Nações Unidas), aprovada por 101 países, inclusive o Brasil.

Contudo, foi a Conferência de Viena, em 1993, que iluminou o caminho para se entender que os direitos das mulheres são direitos eminentemente humanos. Uma nova forma de enxergar a realidade se deve, em grande parte, aos movimentos feministas que desencadearam profundas mudanças sociais, ao contestar a subordinação entre os sexos, ambicionando um novo desenho nas esferas não só familiar, como também política e social.

Dentre os diversos eventos internacionais em que se debateu os direitos das mulheres, merece especial ênfase ainda a IV Conferência Mundial da Mulher que aconteceu em Beijing, na China, em 1995.

Podemos afirmar então que a Declaração dos Direitos Humanos

posiciona, inequivocamente, o direito à saúde como modo de alcançar um melhor padrão de vida, categorizando-o, portanto, como uma ferramenta de acesso à cidadania:

Art. 25. 1. Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os de serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em: 22/08/2023)

Por conseguinte, a saúde deve ser compreendida de maneira ampla, abrangendo diversas subáreas amparadas pelas políticas públicas (como veremos um pouco mais adiante), entre elas os direitos sexuais e reprodutivos, norteados pelo direito à autodeterminação no exercício da sexualidade, é dizer, pelo direito de definir de forma livre e informada sobre sua vida reprodutiva.

## **O PAISM E O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE**

Os direitos sexuais e reprodutivos são

considerados direitos fundamentais, porque intimamente relacionados à liberdade e ao aperfeiçoamento da personalidade. No Brasil, a instrumentalização das políticas públicas relacionadas à saúde das mulheres desde 1983 é conduzida pelo Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PAISM), elaborado pelo Ministério da Saúde.

Abaixo segue um trecho contido em sua apresentação, demonstrando a sua relevância:

As mulheres são a maioria da população brasileira (50,77%) e as principais usuárias do Sistema Único de Saúde (SUS). Frequentam os serviços de saúde para o seu próprio atendimento mas, sobretudo, acompanhando crianças e outros familiares, pessoas idosas, com deficiência, vizinhos, amigos. São também cuidadoras, não só das crianças ou outros membros da família, mas também de pessoas da vizinhança e da comunidade.

A situação de saúde envolve diversos aspectos da vida, como a relação com o meio ambiente, o lazer, a alimentação e as condições de trabalho, moradia e renda. No caso das mulheres, os problemas são agravados pela discriminação nas relações de trabalho e a sobrecarga com as



responsabilidades com o trabalho doméstico. Outras variáveis como raça, etnia e situação de pobreza realçam ainda mais as desigualdades. As mulheres vivem mais do que os homens, porém adoecem mais frequentemente. A vulnerabilidade feminina frente a certas doenças e causas de morte está mais relacionada com a situação de discriminação na sociedade do que com fatores biológicos. (Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nac\\_atencao\\_mulher.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nac_atencao_mulher.pdf). Acesso em: 22/01/2024).

Ao estudarmos o PAISM, necessariamente devemos nos debruçar sobre o momento político e social em que ele surgiu. Sua origem repousa nas modificações estruturais da sociedade nacional verificadas a partir do final da década de 70. Entre elas, podemos citar, sobretudo, o movimento que, a partir do ponto de vista das mulheres, preconiza a reinterpretação do fator biológico da saúde da mulher, adotando o social como esteio para a intervenção; e o Movimento de Reforma Sanitária, que salvaguardou a ideia de que a saúde é um direito de cidadania e dever do Estado, preceitos que se concretizaram depois com a Lei do Sistema Único de Saúde.

Desde o seu advento, o Programa pretendeu ocupar-se de temas da

vida social como um todo, que extrapolassem as preocupações com as doenças e ameaças associadas à reprodução. Muito em decorrência do momento histórico em que surgiu, de ascensão dos movimentos sociais e de uma maior liberalização política, concedendo-lhe uma qualidade progressista, democrática.

O PAISM, como dito alhures, configura o primeiro passo real de integração nas políticas de saúde, de grandeza social, compreendendo, inclusive, as questões de gênero, se destacando dos programas antecedentes, de índole predominantemente biologicista. O Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher abarca: a assistência pré-natal, parto e puerpério, a assistência à adolescente e à mulher idosa, a contracepção e a atenção à esterilidade, a prevenção da gravidez indesejada, tratamento e prevenção das doenças sexualmente transmissíveis etc.

### **Ele traz como objetivos gerais:**

- Promover a melhoria das condições de vida e saúde das mulheres brasileiras, mediante a garantia de direitos legalmente constituídos e ampliação do acesso aos meios e serviços de promoção, prevenção, assistência e recuperação da saúde em todo território brasileiro.
- Contribuir para a redução da morbidade e mortalidade feminina no Brasil, especialmente por causas

evitáveis, em todos os ciclos de vida e nos diversos grupos populacionais, sem discriminação de qualquer espécie.

– Ampliar, qualificar e humanizar a atenção integral à saúde da mulher no Sistema Único de Saúde. (Disponível em: [https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nac\\_atencao\\_mulher.pdf](https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nac_atencao_mulher.pdf). Acesso em: 22/01/2024).

Nessa toada, a Constituição brasileira prevê o Sistema Único de Saúde como uma rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços públicos de saúde, listando as competências de cada ente, que é regulamentado pelas Leis nº 8.080/90 e nº 8.142/90.

No SUS, União, Estados, Distrito Federal e Municípios assumem distintas responsabilidades de financiamento e de execução das políticas públicas, sendo estabelecido pela Lei Orgânica do SUS (Lei nº 8.080/90), e demais atos normativos que o regulam, a distribuição de atribuições administrativas e, em especial, a regulamentação quanto à aquisição, à programação, ao armazenamento, à distribuição e à dispensação de medicamentos e produtos para tratamentos de enfermidades.

A universalidade indica que todos os brasileiros tenham igual acesso aos serviços de saúde. O acesso igualitário deve ser compreendido como equidade, materialização da

justiça, com a disponibilidade de serviços a uma categoria que necessite de especial intervenção. E, por fim, a integralidade preceitua a elaboração de uma nova condução da administração de políticas públicas. Porém, aqui já é imprescindível alertar que os princípios basilares que regem o SUS devem, necessariamente, ser observados num viés do coletivo, porque do contrário, privilegia-se o acesso de alguns em detrimento de muitos.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 viabilizou uma nova era para a saúde pública do país, sobretudo porque o direito à saúde foi alçado à máxima constitucional, evidenciando seu acesso como um direito inerente à própria cidadania.

Não obstante, não é novidade os problemas enfrentados pelo SUS na prestação de serviços de saúde ante a política neoliberal e à crise que assola a sociedade brasileira. De modo que os cidadãos brasileiros são carentes de qualidade de vida. É imprescindível, portanto, termos em mente que o Sistema Único integra o sistema de saúde e de organização social. E é justamente no contexto do SUS que acontece a trajetória do PAISM. A mulher é a principal usuária do Sistema Único e, embora vivam mais que os homens, adoecem com mais regularidade. Logo, é indubitável que ambos simbolizam um enorme

progresso, porém são dependentes da conjuntura social em que inseridos: o colapso econômico, a falta de orçamento e de prioridade etc.

Assim, para além de reavaliarmos o Sistema Único de Saúde do nosso país, devemos, o quanto antes, pôr em perspectiva também a relevância do Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher para ele. O PAISM não pode ser interpretado de forma simples e superficial como sendo um novo subtipo opcional a ser instituído, sem prevalência dentro da política de saúde e sem categoria científica. Quarenta anos depois de publicado o programa, inúmeras brasileiras ainda se encontram em situação de vulnerabilidade e isto é inaceitável.

Vivemos em um país extremamente segregado, a prerrogativa do direito à saúde, por conseguinte, não pode se abster de um planejamento concreto e eficaz de ação estatal, afinal, como é de conhecimento geral, somos fruto de um passado histórico de desenvolvimento que gerou uma das mais díspares distribuições de renda do planeta. No que se refere às mulheres, o sistema de marginalização tem lhes custado condições de vida e de trabalho muitíssimo precárias, sugestionando diretamente na categoria saúde-doença.

Um sistema de saúde de qualidade deve ser franqueável a todo cidadão. Sendo assim, ele tem que definir recursos

públicos que certifiquem às mulheres meios concretos para acedê-lo; logo, necessita ter como finalidade não só o tratamento da enfermidade, mas a proteção da saúde. Consequentemente, a suplantação das dessemelhanças é indispensável para a evolução o direito sanitário das mulheres.

O PAISM pretende incorporar os diferentes tipos de assistência, em todos os níveis, ao dedicar atenção integral à mulher nas variadas etapas da vida. Além disso, ele divulga a concepção de inclusão biopsicossocial, espelhada no conceito de conscientização por meio da ação educativa. É bastante importante ressaltar que ele respeita a decisão participativa e subordina-se à vigilância da sociedade. Desde o seu advento, o programa vem sendo fiscalizado pelos movimentos feministas.

A reflexão sobre o direito à saúde das mulheres, necessariamente, deve se dar sob o ponto de vista do gênero, porque só assim podem ser assimiladas suas necessidades, sobrepujada progressivamente a subalternidade feminina e formuladas políticas públicas efetivas. O PAISM desponta então como uma poderosa ferramenta para viabilizar este propósito.

O Sistema Único de Saúde deve ser oferecido de maneira civilizada e completa, promovendo a saúde e a prevenção de doenças, reforçando ações de autocuidado, mas, para tanto,

é crucial respeitar os fatores sociais da saúde: os componentes culturais, econômicos, étnicos, de identidade de gênero etc. que motivam o surgimento de doenças e fatores de risco.

A assistência no SUS engloba a promoção da saúde, a prevenção de doenças, o diagnóstico, o tratamento e a reabilitação. Destarte, os cuidados com a saúde da mulher devem compreender todas as etapas de sua vida. E o que hoje é ofertado especificamente pelo Sistema Único para as mulheres?

Podemos citar em um primeiro plano, os serviços de vacinação e a realização de exames, como por exemplo, o de mamografia e de Papanicolau, essenciais para a prevenção de câncer de mama e de colo do útero; a assistência no climatério; e o direito a acolhimento em unidade de saúde em caso de violência.

No período gestacional, o SUS assegura a realização do pré-natal e a campanha da atenção neonatal e obstétrica, com destaque para a diminuição da morte materna, inclusive com assistência ao aborto em condições perigosas, previsto na legislação.

De outra banda, o planejamento familiar abarca um complexo de ações e orientações para aqueles que pretendem ter filhos, como também para aquelas que optam por postergar a expansão da família. Ele engloba não

só a contracepção permanente, através de cirurgia (laqueadura tubária), que conforme a Lei nº 14.443/2022, pode ser solicitada por mulheres por mulheres maiores de 21 (vinte e um) anos de idade ou, pelo menos, com 2 (dois) filhos vivos; como também a oferta pelo SUS de assistência e orientações gratuitas sobre métodos contraceptivos da gravidez: preservativo feminino e masculino, anticoncepcional injetável ou oral e DIU.

A desigualdade de gênero na saúde guarda forte conexão com as condições de pobreza das mulheres, a instabilidade econômica e o tipo de trabalho exercido. De modo que é quase que unânime entre a doutrina pátria que a atenuação desse desequilíbrio deve ser alcançada através da erradicação da marginalização das mulheres na economia política da saúde e no modo como são distribuídos os recursos, que afetam diretamente o acesso aos serviços. Uma vez que um sistema de saúde estruturado em bases econômicas desapropriadas e ineficazes, jamais entregará às mulheres igualdade de acesso.

Frise-se, por outro lado, que o desrespeito aos direitos da saúde da mulher atenta contra sua própria vida. De maneira que é inegável afirmar que muitos desafios ainda nos aguardam, em que pesem os progressos e conquistas: é imprescindível conscientizar cada vez mais as

mulheres sobre seus direitos, para que tenham o poder do conhecimento e possam pleiteá-los; é importante assegurar a representatividade feminina, para que possam auxiliar com suas vivências e pontos de vista para a promoção de políticas de saúde mais abrangentes e apropriadas às suas condições etc.

Outra informação relevante é a de que existem hoje diversos projetos de lei em tramitação que objetivam resguardar os direitos da saúde da mulher, entre eles destaca o PL nº 85/2023 altera o Código Penal para prever aumento de pena para os crimes contra a dignidade sexual cometidos em instituição de saúde.

## **CONCLUSÃO**

Como conclusão, é preciso ter em mente sempre que vivemos em um mundo relacional e não é novidade que nas últimas décadas ele enfrentou uma vigorosa transformação no campo político e ideológico que provocou uma remodelação radical, acompanhada de uma densa desigualdade social. Ante a este cenário, o gênero feminino resistiu bravamente e lutou pelo direito à vida e pelos demais direitos.

Porém, a mulher ainda é invisibilizada em nossa comunidade, o que é, sem dúvidas, uma pobreza dos nossos tempos, que nasce da ferida profunda do patriarcado e da hegemonia masculina. Vivemos em uma sociedade

de organização capitalista do processo de produção, cuja estrutura é limitadora, careta e repressora.

Com o intuito de superar a misoginia histórica no Brasil, marcada pelo aviltamento à autonomia e às expectativas das mulheres, procurou-se demonstrar como o distanciamento das discriminações pode nos levar a derrotar toda uma estrutura assustadoramente danosa para o sexo feminino.

O princípio da dignidade da pessoa humana como parâmetro valorativo expressa, essencialmente, a prerrogativa de impedir a degradação do homem, já que compete ao Estado o dever de propiciar ao indivíduo a garantia de sua existência material mínima.

Logo, tem-se, que o direito à saúde é um direito fundamental previsto na Constituição Federal no art. 6º como um Direito Social, bem como no capítulo da Ordem Social, e tem como pressuposto o princípio constitucional da dignidade humana.

Relativamente à garantia dos direitos humanos das mulheres, em especial, o direito à saúde da mulher, incontroverso, tratar-se de um aspecto do princípio da dignidade humana, principalmente, em razão da necessidade de proteção jurídica especial para as mulheres que ao longo da história sofreram discriminações com a estrutura social do patriarcado.

Demonstrou-se que, embora tenha



ocorrido diversas modificações sociais no mundo contemporâneo, seguidas de múltiplas conquistas das mulheres, infelizmente, elas não despertaram oportunidades idênticas para todos.

Mais, em pleno século XXI, ainda verificamos diferentes espécies de violência contra as mulheres, o que representa uma violação dos direitos e liberdades fundamentais, resultados de uma organização capitalista e machista, que reforça a divisão sexual em todos os setores, mas, sobretudo, no domínio do trabalho e no âmbito dos conflitos políticos.

É inacreditável que no momento atual da humanidade a desigualdade entre os sexos configure um entrave à evolução do ser humano. Como também, simboliza verdadeira barreira para as relações sociais, culturais e econômicas, vez que a violação do direito de tão somente uma mulher, é sentido em maior ou menor medida, por todas as outras.

A luta pelos direitos da saúde das mulheres é permanente. É imprescindível proteger tudo aquilo que já foi conquistado e prosseguir. Só assim todas as mulheres poderão desempenhar inteiramente seus direitos e ter a oportunidade de usufruir de serviços de saúde de boa qualidade.

Os Advogados Públicos têm como função representar os entes políticos,

judicial e extrajudicialmente, bem como desempenhar as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo. Não se trata de Advocacia de Governo, mas sim de defesa do interesse público. Em sendo assim, a Advocacia de Estado realiza o assessoramento jurídico na realização das políticas públicas, buscando a conformidade constitucional, legal e moral das políticas sociais e dos correspondentes atos de execução.

O esforço deste estudo se traduz no objetivo de celebrar, mas, acima de tudo, conscientizar sobre a promoção do respeito entre homens e mulheres, a igualdade de oportunidades para todos no sistema de saúde pública brasileiro. Portanto, cuida-se de tema essencial. Afinal, ao Advogado Público, peça integrante da Justiça em nosso país, cabe compreender as novidades legislativas para adequar seu ofício e contribuir com a Administração Pública na consecução de seus fins. A consciência é a luz que ilumina tudo!

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Neuma. Patriarcado, sociedade e patrimonialismo. Revista sociedade e Estado, Brasília, v. 15, n. 2, p. 303-330, jul./dez. 2000.

ALEXY, Robert. Constitucionalismo discursivo. Tradução de Luís Afonso Heck. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.



ALMEIDA, Guilherme de Assis. ZAPATER, Maíra Cardoso. Direito à igualdade e forma de discriminação contra a mulher. Manual dos Direitos das Mulheres. Coord. Carolina Valença Ferraz. George Salomão Leite. Glauber Salomão Leite. Glauco Salomão Leite. São Paulo: Saraiva, 2013.

ALVES, Branca Moreira; PITANGUY, Jacqueline. O que é feminismo. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.74p.

ALVES, José Eustáquio Diniz. As políticas Populacionais e o Planejamento Familiar na América Latina e no Brasil. Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Rio de Janeiro, 2006.

ARAUJO, Luiz Alberto. Princípios Constitucionais, Efetividade e a Proteção da Mulher. Manual dos Direitos das Mulheres. Coord. Carolina Valença Ferraz. George Salomão Leite. Glauber Salomão Leite. Glauco Salomão Leite. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 22/08/2023.

BRASÍLIA. Ministério da Saúde. (2004). Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Política nacional de atenção integral à saúde da mulher: princípios e diretrizes. Disponível

em [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nac\\_atencao\\_mulher.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nac_atencao_mulher.pdf). Acesso em: 22/08/2023.

CASTELO BRANCO, Luciana Temer. O feminino e o Direito à Igualdade: Ações Afirmativas e a Consolidação da Igualdade Material. Manual dos Direitos das Mulheres. Coord. Carolina Valença Ferraz. George Salomão Leite. Glauber Salomão Leite. Glauco Salomão Leite. São Paulo: Saraiva, 2013.

CERVO, A. L. BERVIAN, P. A. Metodologia científica. 5.ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em: 22/08/2023.

ONU. Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, Pequim. (1995). Disponível em [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao\\_beijing.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf). Acesso em: 15/08/2023.

ONU. Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, 1979. Disponível em [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao\\_cedaw1.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf). Acesso em: 22/08/2023.

Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher Princípios e Diretrizes. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nac\\_atencao\\_mulher.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nac_atencao_mulher.pdf). Acesso em: 22/01/2024.

## **A igualdade de gênero nas carreiras jurídicas**

### **Uma análise da representatividade feminina na construção do Direito Brasileiro: um resgate histórico, o retrato atual e as perspectivas para o futuro**

Beatriz da Costa e Silva Viana  
Maria Alice Lopes Leda

#### **INTRODUÇÃO**

A presença das mulheres no mundo jurídico é relativamente recente. As primeiras que se formaram em Direito surgiram apenas no final do século XIX. Isso se deu em razão da histórica situação em que as atividades intelectuais, o estudo e o trabalho externo eram privilégios do gênero masculino. Para elas, o comum era a responsabilidade pelas atividades domésticas.

Mas se no estudo, na atividade intelectual e no pioneirismo nas profissões jurídicas ganhou-se espaço para a representatividade feminina, foi devido à coragem de mulheres fortes que de forma competente e inovadora abriram caminhos. Eram tempos difíceis em que a discriminação persistia até mesmo na legislação, que negava à população feminina o direito de reger sua vida e seus bens, reduzindo-as à condição igual ao menor, submetida ao poder do pai ou do marido.

O presente artigo iniciará com um breve histórico dessas pioneiras, que serviram de inspiração e exemplo. Ao romper com o paradigma da hegemonia masculina, contribuíram para uma nova perspectiva de vida para aquelas que se identificassem com o curso de Direito e com os cargos jurídicos. Não por outro motivo, todas são verdadeiras fontes de força e grandes referências.

O primeiro passo para trilhar a estrada, antes inimaginável, tinha sido dado. Contrariando os costumes e as tradições, essas mulheres superaram o velado preconceito em relação ao ingresso nos cargos jurídicos de poder. A reflexão sobre o passado é uma lição necessária para se medir a distância percorrida e enaltecer nomes que tanto contribuíram para o mapeamento da estrada. Mas será mesmo, que após esses pioneirismos, a presença feminina nas cadeiras jurídicas conseguiu ser equânime?

Com uma breve análise de dados demonstrar-se-á que, embora exista um aumento significativo, a predominância masculina nos cargos jurídicos ainda persiste, notadamente nos postos de liderança. O foco do artigo será trazer ao lume esse debate, demonstrando que embora existam tentativas e contribuições dos Poderes de Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) para a reversão da conjuntura, a desigualdade ainda se faz presente.

## **1. O PIONEIRISMO DAS MULHERES NO DIREITO: UM RESGATE HISTÓRICO**

Durante muitos anos, o estudo da história serviu como um verdadeiro repositório de exemplos a serem seguidos, fundamentando-se em relatos que seriam úteis para que a sociedade conhecesse o passado e, assim, se espelhasse para os rumos do futuro. Anos depois, a relação entre passado e presente foi rediscutida, passando a entender a singularidade e peculiaridade dos acontecimentos, bem como compreendendo sua impossibilidade de repetição.

Nos tempos atuais, a investigação histórica já é compreendida como um resultado de questões e problemas levantados no presente, ou seja, a história é dinâmica e se movimenta guiada pelas problemáticas compreendidas nos tempos atuais. É justamente através da assimilação da importância da discussão sobre a igualdade de gênero em carreiras jurídicas que surge a necessidade de providenciar o resgate dos exemplos de pioneirismos protagonizados por mulheres no direito brasileiro.

Hoje, sabendo que o debate de gênero ganha merecida relevância, a observação se volta, em monta, para as organizações institucionais jurídicas, demonstrando que as mulheres passaram a ocupar espaços de poder nos últimos anos. Alguns

caminhos, de fato, foram abertos e, embora algumas conquistas ainda estejam em consolidação, é necessário conhecer as agentes pioneiras que expandiram as perspectivas femininas nas carreiras jurídicas anos atrás. Há, portanto, uma história que, apesar de ainda desconhecida, deve ser contada.

O início das memórias não poderia ser outro senão o de um caminho antes não conhecido ou institucionalizado, trilhado por Esperança Garcia, ainda no século XVIII. Esperança Garcia foi uma mulher negra, piauiense, escravizada, que ousou, em seu tempo, denunciar diversas agruras que sofria em razão de suas vulnerabilidades. Por seu feito, foi reconhecida, em novembro de 2022, pela Ordem dos Advogados do Brasil, como a primeira advogada do país.

Em 1770, ela escreveu uma carta ao então Governador do Piauí, denunciando uma série de maus tratos e abusos sofridos na fazenda em que vivia, revelando sua natureza jurídica e utilizando-a como resistência, reivindicando o que entendia como seu de direito, segundo as leis do seu tempo. Tudo isso sem poder contar com a organização das instituições, com os procedimentos estabelecidos, ou com qualquer tipo de reconhecimento pela sua iniciativa.

E, mesmo sem qualquer formação, o documento foi escrito com elementos básicos de uma petição jurídica

(endereço, identificação, narrativa dos fatos, fundamento no direito vigente e um pedido), trazendo pleitos, inclusive, em nome de outras mulheres, evidenciando, portanto, o seu senso coletivo e de justiça social.

A Carta foi encontrada em 1979 e a importância de Esperança Garcia tem sido estudada graças à pesquisa acadêmica<sup>1</sup>, que permite que a história seja contada através de novos personagens e, portanto, por meio de novas óticas e perspectivas, bem como aos movimentos sociais, que possibilitam a abertura do diálogo para que essas novas narrativas sejam identificadas e reafirmadas.

Pela ótica institucional, os primeiros avanços femininos foram dados somente em 1888, quando os homens, há muito, já dominavam o ambiente acadêmico e jurídico. Em Pernambuco, tem-se a graduação em Direito das primeiras mulheres: Maria Coelho da Silva Sobrinha, Maria Frago e Delmira Secundina da Costa. Nenhuma chegando a exercer a profissão de advogada de maneira formalizada.

Somente setenta anos após a criação do curso de direito, Maria Augusta Saraiva consegue ingressar na Faculdade de Direito do Largo do São Francisco, em São Paulo e, após a graduação, foi a

<sup>1</sup> SOUSA, Maria Sueli Rodrigues; SILVA, Mairton Celestino. (Orgs). Dossiê Esperança Garcia: símbolo de resistência na luta pelo direito. Teresina: EDUFPI, 2017.

primeira mulher a atuar no Tribunal do Júri. Por não existir ainda organização de advogados do Brasil na época, não é possível encontrar sua inscrição como advogada na sede de São Paulo.<sup>2</sup>

Em se tratando de documentos históricos, Myrthes Gomes de Campos foi a primeira advogada de quem se tem registro formal na história do país. Em que pese sua formação datar de 1898, sua inscrição no Instituto dos Advogados do Brasil, antecessor da Ordem dos Advogados do Brasil, somente se deu em 1906, tornando-se apta para exercer a advocacia brasileira. A luta pelo reconhecimento de sua inscrição não foi fácil, e em 1899 a Comissão de Justiça, Legislação e Jurisprudência pronunciou-se a seu favor:

[...] não se pode sustentar, contudo, que o casamento e a maternidade constituam a única aspiração da mulher ou que só os cuidados domésticos devem absorver-lhe toda atividade. [...] Não é a lei, é a natureza, que a faz mãe de família. [...] a liberdade de profissão, é, como a igualdade civil da qual promana, um princípio constitucional [...]; nos termos do texto do art. 72, § 22 da Constituição o livre exercício de qualquer profissão deve ser entendido no sentido de não

constituir nenhum das monopólio ou privilégio, e sim carreira livre, acessível a todos, e só dependente de condições necessárias ditadas no interesse da sociedade e por dignidade da própria profissão; [...] não há lei que proíba a mulher de exercer a advocacia e que, importando essa proibição em uma causa de incapacidade, deve ser declarada por lei [...]. (Revista IOAB, 6 jul. 1899)<sup>3</sup>

Myrthes deixou um forte legado nos tribunais, mas também exerceu grande influência na luta pelo direito das mulheres no campo sufragista, defendendo o voto feminino, que só passaria a ser reconhecido vinte e dois anos depois. Além disso, deixou produção intelectual, tanto sobre a participação feminina na advocacia e emancipação da mulher, quanto à elucidação de questões referentes ao aborto.

No âmbito do Poder Judiciário, foi apenas em 1939 que a primeira mulher ocupou o cargo de juíza de Direito no país. Auri Moura Costa foi uma cearense, nascida em 1911 e que, após aprovação em concurso, tomou posse no cargo de juíza municipal de Várzea Alegre, pertencente à comarca de

2 BARRETO, Carolina S. M. Quem era Maria Augusta Saraiva? *Gazeta Arcadas*, 2019. Disponível em <<https://gazetaarcadas.com/cgi-sys/suspendedpage.cgi>> Acessado em fevereiro de 2024.

3 GUIMARÃES, Lúcia Maria Paschoal e FERREIRA, Tania Maria Tavares. Myrthes Gomes de Campos: pioneirismo na luta pelo exercício da advocacia e defesa da emancipação feminina. In: *Revista do Instituto de Estudos de Gênero*, v.9, n.2, p.135-151, 1 sem. Niterói, RJ, 2009. Disponível em <https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/30908/17997> Acessado em fevereiro de 2024.

Lavras (CE). O feito histórico ocorreu em um período em que a magistratura era marcada pela presença masculina. Inclusive, chegaram a especular que sua nomeação só ocorreu porque o nome “Auri” teria sido percebido, erroneamente, como masculino.<sup>4</sup>

Contudo, o documento que registra a nomeação da “bacharela” contradiz a versão da confusão com o nome, mostrando que ela conquistou o feito histórico pelos próprios méritos! Méritos que ainda a fizeram se tornar a primeira juíza a ser desembargadora do Tribunal de Justiça do Ceará, além de chegar a presidir o Tribunal Regional Eleitoral do Estado (TRE/CE), exercer a vice-presidência do TJCE e o cargo de diretora do Fórum Clóvis Beviláqua.

Aliado aos feitos já tão robustos, a juíza foi precursora na busca da igualdade de gênero no judiciário brasileiro. Seus estudos estão publicados em diversas obras dedicadas, em especial, à infância e à juventude, à população carcerária e ao sistema penitenciário, tendo o seu nome batizado o maior presídio feminino do Ceará.<sup>5</sup>

4 MARTINS, MICHELE. Pioneira na magistratura inspira presença feminina no Poder Judiciário. Notícia. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em < <https://www.cnj.jus.br/pioneira-na-magistratura-inspira-presenca-feminina-no-poder-judiciario/> > Acessado em fevereiro de 2024.

5 LANE, Karyne. Mulheres de vestes talares: a ascensão feminina na magistratura cearense. O POVO. Disponível em < <https://mais.opovo.com.br/reportagens-especiais/judiciario-brasil-representatividade-mulheres/2023/11/02/a-ascensao-feminina-na-magistratura-cearense.html> > Acessado em fevereiro de 2024.

No âmbito da Justiça Federal, foi a vez de Maria Rita Soares de Andrade, natural de Aracaju, ser a primeira juíza federal do país. A magistrada compôs o grupo dos primeiros 71 juízes federais do Brasil que foram nomeados há quase 60 anos, tendo sido a única estudante de direito de sua turma na Universidade Federal da Bahia.

Também foi a primeira mulher a integrar o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e uma das fundadoras da Associação Brasileira das Mulheres Universitárias, tendo desempenhado papel importante na luta pelas causas feministas, tendo se envolvido nas movimentações para promover reformas no Código Civil da época, especialmente em relação ao direito das mulheres casadas, na época, consideradas relativamente incapazes.<sup>6</sup>

Desde os feitos de Myrthes, e com o passar dos tempos, a participação das mulheres passou a ganhar espaço nas instituições jurídicas do país. É impossível traduzir todos os feitos de mulheres que continuaram os caminhos até então construídos pelas que vieram antes, seja em razão de sua enorme importância para a luta em busca da igualdade de gênero no

6 VANIN, Iole Macedo. Entre o “chá das calouras” e o da “vitória”, o Código Civil. Atuação da União Universitária Feminina (1929-1959). Disponível em < [https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/35462/1/dialogos-interdisciplinares-sobre-mulheres-genero-e-feminismo\\_RI.pdf](https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/35462/1/dialogos-interdisciplinares-sobre-mulheres-genero-e-feminismo_RI.pdf) > Acessado em fevereiro de 2024.



campo jurídico, seja porque há espécie de invisibilização histórica em relação às mulheres que, com bastante luta, passaram a adentrar espaços de sociabilidade historicamente dominados pelo gênero masculino.

Entretanto, se o passado remoto padece de falta de informações, prejudicando quem quer relembrá-lo, que então o passado recente seja contado, para que a história não se perca e seus personagens sejam reconhecidos. Nesse sentido, tem-se que a Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro passou a contar com sua primeira procuradora de estado concursada em 1962, quando Maria da Penha Machado Ribeiro ingressou na carreira, sendo a única mulher aprovada no 1º Concurso.<sup>7</sup>

Na Procuradoria do Estado de São Paulo, a primeira mulher a exercer o cargo de procuradora geral foi Anna Candida da Cunha Ferraz, em 1975, tendo ingressado nos quadros da carreira, por nomeação, em 1959. Outros grandes nomes ajudaram a consolidar estrutura organizacional, destacando-se, por exemplo, Leila Buazar, nomeada através de concurso público, em 1963, deixando

contribuição relevante na assistência aos necessitados, papel conferido à advocacia pública na época.<sup>8</sup>

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, consagrada jurista do Direito Administrativo, também foi procuradora de estado, desde 1970, e em depoimento à revista idealizada pela Procuradoria do Estado de São Paulo, que trata acerca de apontamentos sobre a história da instituição, expõe a dificuldade da época para ingressar em cargos públicos:

“Na realidade, na época mulher não tinha vez na Magistratura, nem no Ministério Público. Não havia nenhuma. Eles diziam que as mulheres não entravam porque não conseguiam passar no concurso público – uma explicação um pouco cínica... Então nem tentei. Eles reprovavam no exame oral.”<sup>9</sup>

Ada Pellegrini Grinover, célebre jurista, também ocupou o cargo de Procuradora do Estado de São Paulo, deixando um legado gigantesco em diversas áreas do Direito. Colaborou com os estudos e a propagação dos postulados estabelecidos no Código

7 PGE-RJ Vai Premiar Trabalhos sobre Igualdade de Gênero em homenagem à Primeira Procuradora Aprovada em Concurso. SITE DA PGE/RJ. Disponível em <https://pge.rj.gov.br/imprensa/noticias/2023/03/pge-rj-vai-premiar-trabalhos-sobre-igualdade-de-genero-em-homenagem-a-primeira-procuradora-aprovada-em-concurso> Acessado em fevereiro de 2024.

8 PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Centro de Estudos. Advocacia Pública: apontamentos sobre a história da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo / Coordenação editorial e texto: Cássio Schubsky – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008.

9 Ibid.

de Processo Civil de 1973 e atuou no Congresso Nacional Constituinte, assumindo assessoria da Assembleia Constituinte em 1986.<sup>10</sup>

Na mesma linha, a narrativa não pode se furtar de rememorar um dos grandes marcos para a história jurídica brasileira, quando, no ano 2000, a primeira mulher tomou posse no cargo de Ministra do Supremo Tribunal Federal - STF. Ellen Gracie nasceu na cidade do Rio de Janeiro e iniciou os estudos acadêmicos na Faculdade de Direito da então Universidade do Estado da Guanabara. Em 1973 foi aprovada em concurso público para o cargo de Procuradora da República de 3ª Categoria e, em março de 1989, foi nomeada para compor o Tribunal Regional Federal - TRF da 4ª Região, em vaga destinada a membros do Ministério Público.

Além de ser a primeira mulher a se consagrar como ministra da Corte Suprema, empossou-se no cargo de vice-presidente do Supremo, em 2004 e em 27 de abril de 2006, tomou posse no cargo de presidente do STF para o biênio 2006/08.

Em tempos mais recentes, a Ministra Carmen Lucia foi a segunda mulher a ingressar no STF, tomando posse em junho de 2006, colecionando marcas de pioneirismos: foi a primeira a presidir o Tribunal Superior Eleitoral

- TSE, tendo comandado o órgão durante o pleito do ano de 2012 e foi a primeira mulher à frente do STF a assumir a presidência da República em razão da linha sucessória.

Enquanto presidiu a Corte, a Ministra promoveu discussões de vanguarda, por intermédio das questões que pautou, tais como a paternidade socioafetiva, garantia de posse de terras às comunidades quilombolas e o registro civil para transgêneros.

De fato, grandes mulheres construíram trajetórias de conquistas, alavancadas por muita luta, arriscando-se em transgredir as barreiras sociais e culturais. Resgatar suas narrativas, saber de suas existências e conhecer os seus nomes constituem uma etapa importante e imprescindível para a construção da história da igualdade de gênero que se busca nos espaços jurídicos. E, mais que isso, representa a possibilidade de reconstrução de parcela importante da história política e social do Brasil, já que propõe também demonstrar a formação do direito brasileiro pela ótica das mulheres.

## **2. RETRATO ATUAL DA REPRESENTATIVIDADE FEMININA NAS INSTITUIÇÕES**

A história da conquista das mulheres nos espaços jurídicos continua a ser construída pelos cenários do presente e, em que pese hoje em dia a presença

---

10 Ibid.

feminina nas faculdades de Direito e nos cargos jurídicos ter crescido, se comparada com os tempos retratados na abordagem histórica, o que se verifica é que a hegemonia masculina persiste nos cargos de poder.

Iniciando pela análise do Poder Judiciário,<sup>11</sup> cabe apontar que, de acordo com dados do levantamento do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, apenas 38% da magistratura é formada por mulheres. No âmbito do segundo grau, entre desembargadores, as mulheres representam 25%. Nas Cortes Superiores o percentual é ainda menor, de 18%.<sup>12</sup>

No Supremo Tribunal Federal, a Cúpula do Poder Judiciário brasileiro, apenas três mulheres foram nomeadas em 132 anos de história: Ellen Gracie, Carmen Lúcia e Rosa Weber foram as únicas entre os 171 juízes que já ocuparam as cadeiras do tribunal. E, infelizmente, na atual composição, após a aposentadoria da Ministra Rosa Weber, a Suprema Corte somente conta com uma única mulher, a Ministra Carmen Lúcia.

No Parquet, a situação não é muito diferente. Em estudo realizado no

ano de 2018, o Conselho Nacional do Ministério Público -CNMP<sup>13</sup> relatou a dissonância da representatividade dos gêneros na instituição. De acordo com o órgão, o Ministério Público brasileiro é, atualmente, composto por 5.114 membros do sexo feminino e 7.897 membros do sexo masculino, o que revela a proporção de 39% de mulheres para 61% de homens. Conforme os dados colhidos no projeto, desde a Constituição de 1988, 52 mulheres e 240 homens ocuparam cargos de procurador-geral, o que representa cerca de 18% de lideranças femininas versus 82% de lideranças masculinas no Ministério Público.<sup>14</sup>

Por outro lado, na Defensoria Pública, a representatividade feminina já se faz consideravelmente mais presente. Em publicação de junho de 2020, feita pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos - ANADEP<sup>15</sup> e a Escola Nacional das Defensoras e Defensores Públicos - ENADEP, foi

11 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário. Brasília. 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/relatorio-participacaofeminina.pdf>>. Acessado em fevereiro de 2024.

12 GUIDO, Gabriela. Participação das mulheres no topo do Judiciário brasileiro é coisa rara. 2023. Disponível em: <<https://forbes.com.br/forbes-mulher/2023/09/3-em-cada-171-como-mulheres-sao-excluidas-de-altas-posicoes-judiciario/>>. Acessado em 26/02/2024.

13 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. CNMP apresenta dados relativos à desigualdade de gênero no Ministério Público. 2018. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/3-noticias/todas-as-noticias/11327-cnmp-apresenta-dados-relativos-a-desigualdade-de-genero-no-ministerio-publico>>. Acessado em fevereiro de 2024.

14 PINTO, Rui Cavallin. A mulher e o Ministério Público. 2022. Disponível em: <<https://site.mppr.mp.br/memorial/Pagina/Mulher-e-o-Ministerio-Publico>>. Acessado em fevereiro de 2024.

15 XAUD, Jeane Magalhães; LANDIM, Ludmilla Paes; DE OLIVEIRA, Rivana Barreto Ricarte (Orgs.) Defensoria pública: reflexões sobre os direitos das mulheres [recurso eletrônico]. Brasília: ANADEP, 2020. Disponível em: <[https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/50699/EBOOK\\_DIREITOS\\_MULHERES.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/50699/EBOOK_DIREITOS_MULHERES.pdf)>. Acessado em fevereiro de 2024.

informado que a Defensoria Pública no Brasil possui cerca de 6.189 defensoras e defensores públicos na ativa, dos quais 52% são mulheres.

Mas qual seria a causa para a louvável representatividade quase paritária do gênero feminino no órgão? A resposta ainda não é específica, mas a própria incumbência da instituição na defesa dos direitos das mulheres, configurando verdadeiro pilar de atuação, é fator determinante para os estudantes que almejam ao cargo.

Na defesa dos direitos das mulheres, a atuação da Defensoria pode ocorrer em diversas temáticas, tais como: atendimento às mulheres em situação de rua, às mulheres encarceradas, às mulheres migrantes, e no enfrentamento à violência doméstica e familiar, bem como à violência obstétrica, além de outros tipos de opressões.

Já no que tange às procuradorias, a criação e posterior organização da advocacia pública nos estados brasileiros contribuiu para o fortalecimento da democracia e do estabelecimento do regime republicano, tornando-se essencial e desempenhando papel estratégico para as administrações públicas estaduais e do Distrito Federal.

A incontestável relevância dos órgãos dentro de suas esferas administrativas, por sua vez, traz destaque para os

respectivos membros de suas carreiras e, em consequência, pertinência quanto às suas composições. São nessas circunstâncias que a temática quanto à igualdade de gênero ganhou significado. Assim, no intuito de refletir como as Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal são constituídas, no ano de 2022, foi criado o Fórum Permanente da Diversidade e Equidade, vinculado ao Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal - CONPEG.

O Fórum Permanente de Equidade e Diversidade do CONPEG empreendeu esforços em providenciar um diagnóstico institucional sobre as procuradorias estaduais e distrital, tendo este como o ponto inicial para *“a promoção ativa de uma cultura organizacional que valoriza a diversidade e promove a igualdade de oportunidades dentro das estruturas tradicionais da advocacia e das procuradorias”*.<sup>16</sup>

Nesse sentido, a pesquisa foi realizada através de consultas aos setores de Recursos Humanos de cada Procuradoria, bem como através da divulgação de formulários “Google Forms”, para preenchimento de forma individual e voluntária. Em que pese terem sido encontradas dificuldades no retorno das informações institucionais e entraves quanto ao engajamento

<sup>16</sup> FÓRUM DA EQUIDADE E DA DIVERSIDADE (Orgs). *Panorama da Diversidade nas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal*. São Paulo. 2023.

no preenchimento das perguntas publicadas, os números levantados representam estatísticas importantes.

A pesquisa consolidada no documento intitulado como *“Panorama da Diversidade nas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal”*<sup>17</sup> retrata, em ponto específico, a questão de gênero. Considerando essa perspectiva, dos Procuradores que responderam à pesquisa, 54,1% se autodeclararam homens cisgêneros e 43,5% como mulheres cisgêneros:

“A análise do perfil dos(as) integrantes da Advocacia Pública Estadual demonstra que as instituições são formadas majoritariamente por homens cisgêneros, os quais representam 54,1% do total, isto é, 803 respondentes. Na sequência, encontram-se as mulheres cisgêneros com um total de 43,5%.”

Os dados levantados, em que pese representarem um recorte da composição das procuradorias, descrevem a ocupação majoritariamente masculina dos cargos de Procuradores do Estado e do Distrito Federal. Aliada à verificação dos dados em absoluto, é necessário também voltar a atenção às questões sensíveis tocadas pelo estudo, como a ocupação de cargos

de gestão, a capacitação profissional, a distribuição equânime de trabalhos, premiações e posições de destaque, dentre outros.

Assim, tomando por base as questões que o estudo suscita, em pesquisa promovida nos sítios eletrônicos oficiais de cada procuradoria, verificou-se que, das vinte e sete Procuradorias Gerais de Estado, apenas sete contam com Procuradoras Gerais de Estado, representando um montante que não alcança vinte e seis por cento do total: Ludmila Lavocat Galvão (DF); Janete Melo d’Albuquerque Lima de Melo (AC); Bianca Ferreira Teixeira (PE); Samya Suruagy do Amaral Barros Pacheco (AL); Bárbara Camardelli Loi, (BA); Ana Carolina Ali Garcia (MS) e Inês Coimbra (SP).

Se hoje é necessário ultrapassar questionamentos acerca da legitimidade das discussões de gêneros nas carreiras públicas, partindo para a etapa de tomadas de providências para a promoção da equidade, deve-se, mais que se ater ao quantitativo de mulheres que hoje ocupam os cargos de carreiras jurídicas, entender como atuam e figuram nas dinâmicas institucionais.

Isso porque, apesar de o Estado adotar mecanismos que permitem delinear procedimentos menos discriminatórios nas contratações, posto que, no que tange aos cargos

---

17 Ibid.



públicos, o ingresso na carreira acontece através de concurso público de provas e títulos, o processo não é capaz de tornar os quadros imunes aos sistemas de segregações estruturais.

A discriminação hierárquica de gênero é tema que merece maior destaque nas pesquisas sobre a temática, e pode ser explicada, por um lado, em razão de obstáculos historicamente enfrentados pelas mulheres, sejam para entrar no regime de ensino ou mesmo para concluir o ensino superior. Como se nota através do resgate histórico, a inserção feminina nas carreiras jurídicas, ainda que privadas, se deu de forma tardia, quando comparada às atribuições jurídicas que já eram desempenhadas exclusivamente pelos homens desde o Brasil Império.

O lapso temporal sofrido pelo grupo profissional feminino dificultou a qualificação para a concorrência aos cargos públicos ofertados pelos certames e, por consequência, a disputa pelas posições hierárquicas mais prestigiadas, postergando o acesso das mulheres aos cargos superiores de comandos institucionais, como a composição dos Gabinetes ou dos Conselhos Superiores.

É relevante tomar nota, ainda, que o papel que a sociedade entregou à mulher no decorrer de sua construção histórica se desenvolveu muito mais dentro dos lares, em ambientes

familiares, do que na vida pública. A interiorização de normas de conduta, que colocam e normalizam a mulher no desempenho e na condução das atividades domésticas, especialmente com a geração de filhos, muitas vezes sem nem mesmo divisão de tarefas, acabam desenvolvendo circunstâncias que podem ser fatores que prejudicam, em alguma medida, a ascensão profissional das mulheres em suas carreiras.

No entanto, como se percebe das estatísticas aqui extraídas de diversas fontes de pesquisa e em relação a várias carreiras jurídicas, não há que se furtar em perceber, empregando juízo crítico quanto às composições de cada instituição, que mais do que a preocupação em ocupar espaço de poder, fazendo parte da contagem numérica dos cargos jurídicos, é necessário avaliar a maneira como a ocupação tem sido construída ao longo dessas décadas.

A preocupação com a igualdade de gênero não pode se resumir – muito menos sucumbir – à simples paridade de números ou porcentagens. É preciso identificar, reconhecer e encarar as limitações que ainda persistem, propondo-se a discutí-las, com a finalidade de encontrar meios de ultrapassá-las. Isso porque as mulheres precisam ser vistas como agentes de transformação e ter voz ativa no



gerenciamento de suas instituições.

É patente que a maior inclusão de gênero na condução das instituições reflete melhor amplitude na apreciação dos feitos e no próprio direcionamento da gestão dos órgãos, promovendo não só a diversidade, mas fomentando o alcance das análises e a expansão das percepções acerca da sociedade. Em se tratando de carreiras jurídicas, sempre tão próximas e vocacionadas à resolução de conflitos, das mais diversas naturezas, a medida amplia a capacidade de raciocínios e oportuniza a maior sensibilização dos profissionais com as causas, refletindo e criando soluções mais adaptadas à realidade e às necessidades sociais.

### **3. O PAPEL DOS PODERES NA CONQUISTA DOS ESPAÇOS FEMININOS E AS NOVAS PERSPECTIVAS**

A constatação da problemática da igualdade de gênero nas carreiras jurídicas e a construção de medidas quanto à promoção da igualdade no que é pertinente à matéria são etapas de importante contribuição dos poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) na elaboração de legislação e formulação de políticas públicas que visem promover verdadeira mudança social. Afinal, a interlocução com os Poderes Estatais é indispensável para o alcance dos fins colimados.

O Poder Judiciário teve sua atuação na conquista dos espaços femininos, tanto no exercício do seu típico poder jurisdicional, quanto no exercício atípico, ao editar norma regulamentadora que objetiva ampliar espaços de poder para as mulheres.

O Conselho Nacional de Justiça, órgão do Poder Judiciário, sob a presidência da ministra Rosa Weber, aprovou a criação da regra que promove a paridade de gênero no preenchimento de vagas de juízes da segunda instância nos tribunais federais, estaduais, militares e trabalhistas, nas promoções por merecimento.<sup>18</sup>

Com a aprovação da alteração da Resolução do CNJ nº 106/2010, que trata dos critérios objetivos para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau, o ar. 1º passa a vigorar acrescido do art. 1º-A, cujo escopo é ampliar o número de mulheres nos cargos de desembargadoras. A regra aprovada define que, para o acesso aos tribunais de 2º grau que não alcançaram a proporção de 40 a 60% por gênero, pelo critério de merecimento, as vagas serão preenchidas por meio de editais abertos para o recebimento de inscrições mistas, para homens e

<sup>18</sup> ALMEIDA, Daniella. CNJ aprova regra de gênero para ampliar número de juízas. AGÊNCIA BRASIL. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2023-09/cnj-aprova-regra-de-genero-para-ampliar-numero-de-juizas#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20do,ainda%20menor%2C%20DE%2018%25>>. Acessado em fevereiro de 2024.

mulheres, ou exclusivas de mulheres, até atingir a margem do percentual determinado pelo Conselho, no respectivo tribunal.

A alteração entra em vigor em 1º de janeiro de 2024, tempo que irá inaugurar importante marco na conquista dos postos femininos no judiciário brasileiro.

Ademais, outra atuação digna de nota do Poder Judiciário na implementação e no reforço ao espaço das mulheres nos cargos públicos foi o julgamento pelo STF da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 7492.<sup>19</sup>

Na referida ADI, a Procuradoria Geral da República questionou dispositivo da Lei nº 3.498/2010 do Estado do Amazonas, na redação conferida pela Lei estadual nº 5.671/2021, que destinava às candidatas do sexo feminino, no mínimo, 10% das vagas previstas em concurso público para os quadros da Polícia Militar. Para a Procuradoria-Geral da República, a norma pode ser compreendida como uma autorização legal para limitar a participação feminina a um percentual fixado nos editais dos concursos, impedindo o acesso de mulheres à totalidade das vagas.

O relator da ação, ministro Cristiano Zanin, de forma louvável, entendeu

que não é possível admitir uma norma que prejudique as mulheres na concretização de direitos de acesso a cargos públicos. Segundo ele, a Constituição Federal estabelece o dever de inclusão de grupos historicamente vulneráveis e, por isso, os poderes públicos não podem estabelecer restrições, proibições ou impedimentos para a concretização deste direito fundamental.

O Estado não pode estabelecer qualquer discriminação injustificável contra as mulheres ao determinar as regras de um concurso público. Pelo contrário, cabe ao Estado incentivar e fomentar medidas direcionadas à inserção das mulheres na vida pública e no trabalho, *“protegendo-as de todas as formas de discriminação”*.

Concluída o julgamento da ação, divulgado no Informativo nº 1.123 do STF,<sup>20</sup> o Plenário afastou limitação de vagas para mulheres em concurso da Polícia Militar (PM) do Estado do Amazonas, estabelecendo que:

*“areservadevagasparacandidatas do sexo feminino para ingresso na carreira da Polícia Militar, disposta em norma estadual, não pode ser compreendida como autorização legal que as impeça de concorrer*

19 STF afasta limitação de vagas para mulheres em concurso da PM do Amazonas e do Ceará. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=527009&ori=1>. Acessado em fevereiro de 2024.

20 INFORMATIVO STF. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, n. 1123/2024. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=informativoSTF>. Acessado em fevereiro de 2024.

à totalidade das vagas disponíveis em concursos públicos, isto é, com restrição e limitação a determinado percentual fixado nos editais”.

De acordo com a Suprema Corte, eventual interpretação restritiva da norma resultaria em distorção do objetivo de proteção inicialmente estabelecido pela norma estadual. Ao invés de se fixar uma cota mínima às mulheres na corporação, a reserva de vagas de 10% seria compreendida como limite máximo, configurando desvio da finalidade da lei como política de ação afirmativa.

De acordo com a Corte, uma interpretação dessa espécie violaria diversos dispositivos e princípios constitucionais: o direito à não discriminação em razão de sexo (CF/1988, art. 3º, IV); o direito à isonomia e à igualdade entre homens e mulheres (CF/1988, art. 5º, caput e I); o direito à proteção do mercado de trabalho da mulher (CF/1988, art. 7º, XX); a proibição à adoção de qualquer critério discriminatório por motivo de sexo, quando da admissão em ocupações públicas (CF/1988, art. 7º, XXX); a universalidade do concurso público, em que o direito de acesso a cargos, empregos e funções públicas é conferido a todas as brasileiras e a todos os brasileiros que cumprirem os requisitos previstos em lei

(CF/1988, art. 37, I); além da reserva legal para o estabelecimento de eventuais requisitos diferenciadores na admissão de servidores públicos, quando exigido pela natureza do cargo (CF/1988, art. 39, § 3º).

Digna de aplausos a decisão da Suprema Corte, pois à nossa Constituição deve ser dada verdadeira efetividade, e esta estabelece o dever de inclusão de grupos historicamente vulnerabilizados, não cabendo aos poderes públicos estabelecer restrições, proibições ou impedimentos para a concretização do direito de acesso a cargos públicos. Pelo contrário, o Estado deve incentivar e fomentar medidas direcionadas à inserção das mulheres na vida pública e laboral, especialmente, quando o tema envolve a sua integração nas forças de segurança, historicamente ocupadas por pessoas do gênero masculino.

A atuação do Poder Legislativo na conquista de igualdade de gênero também é determinante e de indispensável importância para a proteção da população feminina e para a tentativa de reversão da desigualdade histórica. No intuito de dar concretude ao postulado constitucional da igualdade em sua acepção substancial, o Poder Legislativo editou leis buscando reconhecer medidas diferenciadas que visem mitigar a desigualdade estrutural.

Sem objetivar esgotar o tema, podem ser citadas: “Lei Maria da Penha” (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006), que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Em 2023, a Lei nº 14.550/2023 trouxe alterações no referido diploma promovendo a desburocratização do acesso às medidas protetivas, simplificando e acelerando o processo de obtenção destas, demonstrando um compromisso em garantir segurança e justiça para as mulheres vítimas de violência. Também editada no ano de 2023, podemos citar a Lei nº 14.786/2023, que cria o protocolo “Não é Não”, para prevenção ao constrangimento e à violência contra a mulher e para proteção à vítima em ambientes como casas noturnas, boates e shows onde há venda de bebida alcoólica.

Igualmente do ano de 2023, a Lei nº 14.611/2023, conhecida como “Lei da Igualdade Salarial”, alterou dispositivos da Consolidação das Leis Trabalhistas, determinando a obrigatoriedade da igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre homens e mulheres para a realização de trabalho de igual valor ou no exercício da mesma função.

Para garantir referida igualdade, a lei, de maneira inovadora, estipula as seguintes medidas: estabelecimento de mecanismos de transparência salarial e de critérios remuneratórios;

incremento da fiscalização contra a discriminação salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens; disponibilização de canais específicos para denúncias de discriminação salarial; promoção e implementação de programas de diversidade e inclusão no ambiente de trabalho que abranjam a capacitação de gestores, de lideranças e de empregados a respeito do tema da equidade entre homens e mulheres no mercado de trabalho, com aferição de resultados; e fomento à capacitação e à formação de mulheres para o ingresso, a permanência e a ascensão no mercado de trabalho em igualdade de condições com os homens.

Em âmbito internacional também é possível se deparar com contribuições legislativas que incrementam a busca pela igualdade de gênero. A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) foi concluída pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 9 de junho de 1994, como resposta à situação de violência contra mulheres existente na América.

No Brasil, foi assinada e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 107, de 31 de agosto de 1995. O governo brasileiro depositou a carta de ratificação em 27 de novembro de 1995, data em que a Convenção começou a vigorar para o Brasil, sendo promulgada

por meio do Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996.

Até mesmo na recente Emenda Constitucional nº 132/2023 (Reforma Tributária), foram previstas mudanças para mitigar a desigualdade de gênero, tendo em vista que o Poder Constituinte Reformar, trouxe previsão para adoção de políticas tributárias voltadas à equidade, como a redução ou isenção de impostos sobre produtos essenciais à saúde menstrual. A medida visa tutelar a garantia dos direitos fundamentais das mulheres, demonstrando que a tutela Estatal para viabilizar a igualdade de gênero perpassa a esfera pública, privada, o ambiente laboral e os aspectos econômicos e fiscais.

O Poder Executivo, por sua vez, também deve contribuir para o processo de implementação da almejada igualdade de gênero, por meio, essencialmente, da elaboração e efetivação de políticas públicas que cumpram o referido propósito, dando concretude às legislações citadas que visam à tutela do direito.

Conforme visto, as desigualdades e opressões nas relações de gênero são fenômenos sociais que demandam intervenções públicas de caráter estrutural, com vistas à mudança de valores e paradigmas políticos e à transformação da sociedade e das relações sociais.

Para além da atuação dos poderes estatais, é necessária a interlocução entre governo e sociedade civil, para que de forma conjunta seja viabilizada a criação de estruturas nos órgãos e que sejam dispendidos recursos orçamentários para trabalhar com foco primordial nesse segmento. A título de exemplo, é possível citar a criação de Conselhos que visem debater essas temáticas expressivas para a viabilização das políticas públicas.

No âmbito do Poder Executivo brasileiro, antes mesmo da Constituição Federal de 1988, ainda em 1985, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, no Ministério da Justiça. A instituição de um Ministério específico integrante da estrutura do Poder Executivo para o debate da referida pauta se deu em 2003 com a criação do “Ministério das Mulheres”.

Já chegou a passar por mudanças na estrutura governamental, se tornando uma pasta em que dividia os recursos orçamentários com outros setores, surgindo o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), tendo como objetivo promover políticas públicas e ações voltadas para a igualdade de gênero, a proteção dos direitos das mulheres, a valorização da família e a defesa dos direitos humanos.



<sup>21</sup>Por fim, no ano de 2020, após uma reestruturação ministerial, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos foi incorporado ao Ministério da Cidadania. Atualmente, não existe um ministério específico dedicado exclusivamente às questões relacionadas às mulheres, sendo estas abordadas em diferentes instâncias do governo, como a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, que está vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e outras instituições responsáveis por políticas públicas específicas.

## CONCLUSÃO

O resgate das pioneiras em diversos segmentos das atividades jurídicas permite a reconstrução da história, agora contada sob a ótica das mulheres, escancarando a coragem de importantes personagens para travar a luta, empreender verdadeira transgressão social e, às duras penas, bem mais do que conquistar as vagas existentes, criar os seus próprios espaços de poder.

É nessa perspectiva que demonstrar o protagonismo feminino na formação jurídica brasileira representa não só

prestigiar parcela de profissionais que foram, apesar de sua relevância e competência, invisibilizadas por anos, mas significa também ampliar as perspectivas de análises e expandir os vieses de críticas em relação à forma como o direito foi pensado e a maneira como a sociedade jurídica foi firmada.

A iniciativa também mostra que a necessidade da discussão sobre a igualdade de gênero não é tema recente e suas problemáticas aparecem, em diversas nuances e medidas, desde a criação das primeiras instituições de Direito no Brasil. A catalogação numérica da representatividade feminina em carreiras como a da magistratura, dos Ministérios Públicos, das Defensorias Públicas e das Procuradorias de Estado permite constatar que, embora hoje com maior expressividade, ainda existem lacunas, especialmente de natureza hierárquica, a serem preenchidas pelas mulheres em seus respectivos grupos.

Assim, é necessário repensar os espaços de poder, questionando-se acerca dos quantitativos, mas, sobretudo, sobre os papéis entregues às profissionais mulheres que compõem cada órgão, analisando, inclusive, como foram posicionadas, no passar do tempo, dentro da estruturação orgânica das carreiras.

Para isso, a atuação dos Poderes Estatais é de especial significância.

21 RODRIGUES, Almira. Construindo a perspectiva de gênero na legislação e nas políticas públicas. Disponível em: <[https://www.gov.br/mulheres/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas-1/acoes-e-programas-de-gestoes-antiores/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/poder-e-participacaopolitica/referencias/genero-e-poder-executivo/construindo\\_a\\_perspectiva\\_d.pdf](https://www.gov.br/mulheres/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas-1/acoes-e-programas-de-gestoes-antiores/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/poder-e-participacaopolitica/referencias/genero-e-poder-executivo/construindo_a_perspectiva_d.pdf)>. Acessado em fevereiro de 2024.



O processo, por óbvio, não é dos mais fáceis, e não se desenvolve por si, merecendo contar com a força e o engajamento das categorias. Isso porque são as carreiras jurídicas, senão parcela do próprio Estado, e detentoras de parte relevante da atividade criadora do direito, que detêm a força motriz transformadora para o estabelecimento de novas concepções e paradigmas jurídicos e sociais. A tomada de consciência acerca do papel feminino nas instituições é fundamental e deve ser discutido, com a especial finalidade de inclusão e fomento da diversidade nos ambientes de poder.

De fato, há muito a ser feito, e outra não pode ser a conclusão, senão a de que as mulheres continuam fazendo história, sendo pioneiras em espaços onde suas presenças já deviam ser amplamente reconhecidas e confirmadas. Portanto, a grande lição que se aprende, já desde a história de Esperança Garcia, é de que as mulheres, embora possam contar com sua disposição e ousadia, ainda trilharão caminhos desconhecidos ou não institucionalizados. E nem sempre contarão com procedimentos e institutos bem construídos para que seus direitos sejam efetivados. Deverão criá-los.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALMEIDA, Daniella. CNJ aprova regra

de gênero para ampliar número de juízas. AGÊNCIA BRASIL. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2023-09/cnj-aprova-regra-de-genero-para-ampliar-numero-de-juizas#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20do,a%20ainda%20menor%2C%20DE%2018%25>>. Acessado em fevereiro de 2024.

BARRETO, Carolina S. M. Quem era Maria Augusta Saraiva? Gazeta Arcadas, 2019. Disponível em <<https://gazetaarcadas.com/cgi-sys/suspendedpage.cgi>>. Acessado em fevereiro de 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário. Brasília. 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/relatorio-participacaofeminina.pdf>>. Acessado em fevereiro de 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. CNMP apresenta dados relativos à desigualdade de gênero no Ministério Público. 2018. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/3-noticias/todas-as-noticias/11327-cnmp-apresenta-dados-relativos-a-desigualdade-de-genero-no-ministerio-publico>>. Acessado em fevereiro de 2024.

GUIDO, Gabriela. Participação das mulheres no topo do Judiciário brasileiro

é coisa rara. 2023. Disponível em: <<https://forbes.com.br/forbes-mulher/2023/09/3-em-cada-171-como-mulheres-sao-excluidas-de-altas-posicoes-judiciario/>>. Acessado em fevereiro de 2024.

GUIMARÃES, Lúcia Maria Paschoal e FERREIRA, Tania Maria Tavares. Myrthes Gomes de Campos: pioneirismo na luta pelo exercício da advocacia e defesa da emancipação feminina. In: Revista do Instituto de Estudos de Gênero, v.9, n.2, p.135-151, 1 sem. Niterói, RJ, 2009. Disponível em <https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/30908/17997> Acessado em fevereiro de 2024.

INFORMATIVO STF. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, n. 1123/2024. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=informativoSTF> Acessado em fevereiro de 2024.

LANE, Karyne. Mulheres de vestes talares: a ascensão feminina na magistratura cearense. O POVO. Disponível em <<https://mais.opovo.com.br/reportagens-especiais/judiciario-brasil-representatividade-mulheres/2023/11/02/a-ascensao-feminina-na-magistratura-cearense.html>> Acessado em fevereiro de 2024.

MARTINS MICHELE. Pioneira na magistratura inspira presença feminina

no Poder Judiciário. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/pioneira-na-magistratura-inspira-presenca-feminina-no-poder-judiciario/>> Acessado em fevereiro de 2024.

OLIVEIRA, José Eduardo. Myrthes Gomes de Campos – Primeira mulher advogada do país. Doc9, 2019. Disponível em <<https://www.doc9.com.br/blog/myrthes-gomes-de-campos/>> Acessado em fevereiro de 2024.

PGE-RJ Vai Premiar Trabalhos sobre Igualdade de Gênero em homenagem à Primeira Procuradora Aprovada em Concurso. SITE DA PGE/RJ. Disponível em <https://pge.rj.gov.br/imprensa/noticias/2023/03/pge-rj-vai-premiar-trabalhos-sobre-igualdade-de-genero-em-homenagem-a-primeira-procuradora-aprovada-em-concurso> Acessado em fevereiro de 2024.

PINTO. Rui Cavallin. A mulher e o Ministério Público. MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. 2022. Disponível em: <<https://site.mppr.mp.br/memorial/Pagina/Mulher-e-o-Ministerio-Publico>>. Acessado em fevereiro de 2024.

RODRIGUES, Almira. Construindo a perspectiva de gênero na legislação e nas políticas públicas. Disponível em: <<https://www.gov.br/mulheres/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas-1/acoes-e-programas>>

de-gestoes-antiores/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/poder-e-participacaopolitica/referencias/genero-e-poder-executivo/construindo\_a\_perspectiva\_d.pdf>. Acesso em fevereiro de 2024.

SALES, Mariah Camelo Correia. ADVOCACIA FEMININA: IGUALDADE, DESAFIOS E CONQUISTAS. Disponível em < <https://www.oab-al.org.br/app/uploads/2021/09/AdvocaciaFeminina.pdf>> Acessado em fevereiro de 2024.

SEVERO, Luana. Como Auri Moura Costa impulsionou a força feminina no Judiciário cearense. PONTO PODER. Disponível em <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/como-auri-moura-costa-impulsionou-a-forca-femininano-judiciario-cearense-1.3200862> Acessado em fevereiro de 2024

SOUSA, Maria Sueli Rodrigues; SILVA, Mairton Celestino. (Orgs). Dossiê Esperança Garcia: símbolo de resistência na luta pelo direito. Teresina: EDUFPI, 2017.

STF afasta limitação de vagas para mulheres em concurso da PM do Amazonas e do Ceará. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=527009&ori=1>. Acessado em fevereiro de 2024.

VANIN, Iole Macedo. Entre o “chá das calouras” e o da “vitória”, o Código Civil. Atuação da União Universitária Feminina (1929-1959). Disponível em < [https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/35462/1/dialogos-interdisciplinares-sobre-mulheres-genero-e-feminismo\\_RI.pdf](https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/35462/1/dialogos-interdisciplinares-sobre-mulheres-genero-e-feminismo_RI.pdf)> Acessado em fevereiro de 2024.

XAUD, Jeane Magalhães; LANDIM, Ludmilla Paes; DE OLIVEIRA, Rivana Barreto Ricarte (Orgs.) Defensoria pública: reflexões sobre os direitos das mulheres [recurso eletrônico]. Brasília: ANADEP, 2020. Disponível em: <[https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/50699/EBOOK\\_DIREITOS\\_MULHERES.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/50699/EBOOK_DIREITOS_MULHERES.pdf)>. Acessado em fevereiro de 2024.

## **Igualdade de gênero e direito das mulheres**

Políticas afirmativas que promovam o alcance de paridade de gênero nas instituições jurídicas brasileiras

Célia Cunha Mello

### **RESUMO**

A ocupação de cargos nas instituições jurídicas brasileiras revela acentuada assimetria de gênero – pois são majoritariamente lideradas por homens. O estabelecimento de regras igualitárias no Direito (internacional e nacional) representa uma evolução, mas a simples previsão legal tem sido incapaz de promover igualdade substantiva. Políticas afirmativas que ampliem a representação feminina são dever e não faculdade dos Estados e das Instituições.

A desigualdade entre os gêneros também está refletida nos abusos vivenciados por muitas mulheres pelo mundo. Um terço das mulheres sofrem violência física ou sexual em suas vidas. Atualmente, três bilhões de mulheres e meninas vivem em países onde o estupro no casamento não é explicitamente tipificado como crime. E a injustiça e as violações também assumem outras formas. Em 1 a cada 5 países, as meninas não têm os mesmos direitos de herança como os meninos, enquanto em outros 19 países, as mulheres são obrigadas por lei a obedecer aos maridos. Esses dados foram levantados pelo relatório “Progresso das Mulheres no Mundo 2019-2020: famílias em um mundo em mudança”, da ONU Mulheres (2019).

Na maioria das sociedades, os homens têm, direta e indiretamente, largas vantagens em relação às mulheres. Para romper essas barreiras e alcançar a equidade entre os sexos, a legislação e a educação são armas importantes.

No Brasil, a Constituição da República de 1988 fez da igualdade entre homens e mulheres cláusula pétrea, consagrando a imutabilidade desse dispositivo constitucional, de modo que tal direito não pode ser alterado ou suprimido nem mesmo pela via da emenda constitucional. Com efeito, a Constituição da República constitui um divisor de águas na luta das mulheres

no Brasil, sendo importante reconhecer que a igualdade entre homens e mulheres, desde o fim da década de 1980, faz parte do capítulo dos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos.

A natureza pétrea e o status constitucional da regra igualitária entre homens e mulheres, sem dúvida, representa uma evolução significativa e impactante no mundo do direito. E, por óbvio, repercute evolutivamente na sociedade, na mídia e nas instituições, mas, a verdade é que as posições de poder, no Estado Brasileiro, ainda são, quase sempre, monopolizadas por homens. Essa desigualdade de gênero tem que ser superada para desobstruir os acessos das mulheres a oportunidades econômicas, laborais, aos cargos de chefia e liderança, enfim, aos espaços de poder.

O direito brasileiro tem evoluído nessa seara, haja visto que depois de estabelecer em âmbito constitucional que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (art. 5º, caput), cuidou de garantir que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição” (art. 5º, I), e se preocupou em proteger as mulheres no ambiente laboral, concedendo a elas incentivos (art. 7º, inciso XX), proibindo a discriminação de gênero no mercado de trabalho (art. 7º, inciso XXX), assentando a igualdade

entre homens e mulheres na relação conjugal (art. 226, §8º).

A Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha (1996) observou que, o constituinte empregou verbos de ação ao tratar da igualdade, porque partiu da premissa de que ela, no Brasil, não é um dado da realidade, mas algo que deve ser construído, por meio da ação enérgica do Estado e da sociedade.

A igualdade consolidada na Constituição, em 1988, materializa essa evolução do direito positivo brasileiro. Realmente, o direito atendeu ao clamor social representado pelos movimentos feministas e pelas agendas emancipatórias. Mas em âmbito político, para se ter uma ideia, a bancada feminina, na época em que foi instalada a Assembleia Constituinte, era de apenas 26 mulheres num total de 559 constituintes. Desde então, se mostrava imperiosa a promoção de políticas para aumentar a participação das mulheres na esfera política eleitoral.

Esperamos mais de três décadas para o advento da Emenda Constitucional nº 117/2022, que, em seu art. 17, §7º, determina que os partidos políticos apliquem no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os

interesses intrapartidários. E no §8º do mesmo dispositivo constitucional que o montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30%, proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário.

No Direito Internacional – segmento especializado dos Direitos Humanos – há diversos instrumentos de proteção de direitos fundamentais que além de proibirem toda forma de discriminação, também preveem a adoção de políticas de promoção da igualdade de gênero. Tais instrumentos (tratados, convenções, pactos etc.) assumem uma dupla importância: consolidam parâmetros internacionais mínimos concernentes à proteção da dignidade humana e asseguram uma instância internacional de proteção de direitos das mulheres, quando as instituições nacionais se mostrarem falhas ou omissas.

Nessa porfia, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher



(CEDAW), em 1979. Esse instrumento passou a ter aplicação obrigatória após ser devidamente ratificado pelo Estado brasileiro em 1984, com algumas reservas aos artigos 15, parágrafo 4º, e artigo 16, parágrafo 1º, alíneas (a), (c), (g) e (h), e artigo 29, por força do disposto no artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal de 1988. Trata-se de um documento que simboliza o resultado de inúmeros avanços principiológicos, normativos e políticos construídos nas últimas décadas, em um grande esforço global de edificação de uma ordem internacional de respeito à dignidade de todo e qualquer ser humano.

A CEDAW é o principal instrumento internacional na luta pela igualdade de gênero e para a liberação da discriminação, seja ela perpetrada por Estados, indivíduos, empresas ou organizações. Atualmente, 186 Estados fazem parte da Convenção. Nos países que ratificaram o Protocolo, as mulheres que tiveram seus direitos violados e que esgotaram as possibilidades de recurso às instâncias nacionais podem recorrer ao Comitê para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, criado pela Convenção. O Comitê CEDAW tem a responsabilidade de garantir a aplicação da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Ele é composto por 23 peritas de

grande prestígio moral e da mais alta competência na área abarcada pela Convenção.

A importância do CEDAW, além do peso internacional e dos seus impactos sociais decorrentes, está principalmente na igualdade material assegurada aos direitos das mulheres. O Comitê exige que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades àquelas disfrutadas pelos homens, mas, sobretudo, assegura a elas um ambiente que as permita alcançar igualdade de resultados. Ultrapassou-se, assim, uma atuação puramente legal, formal ou programática, para se adotar essa estratégia de resultados.

A persistência de estereótipos que desqualificam as mulheres pela imposição de ônus adicionais, recaindo sobre as mulheres os cuidados com os filhos e com os trabalhos domésticos, por exemplo, reduz energia e chances para que elas consigam competir com homens por posições de maior prestígio e remuneração no mundo do trabalho ou da política. Esse ponto foi destacado na Recomendação nº 23 do Comitê da CEDAW, vinculado à ONU, que tratou da discriminação da mulher na vida pública e política:

Em todas as nações, os fatores mais significativos que inibem a capacidade das mulheres de participar da vida pública têm sido a estrutura cultural de valores e crenças

religiosas, a falta de serviços e a falha dos homens em compartilhar tarefas associadas à organização do lar e ao cuidado e criação dos filhos. Em todas as nações, as tradições culturais e as crenças religiosas têm desempenhado um papel no confinamento das mulheres às esferas privadas de atividade e para a sua exclusão da participação ativa na vida pública (CEDAW, 1997, tradução minha<sup>1</sup>).

Com efeito, essas conquistas transcenderam a igualdade formal entre homens e mulheres e reposicionaram a igualdade, inseridas no direito positivo, não como mero prognóstico, mas como meta a ser perseguida pelo Estado. Assim, desde então, compete ao Estado o dever de promover a redução das desigualdades presentes na economia, na cultura, na educação, nas instituições (inclusive as jurídicas), enfim, nas relações sociais em geral.

A Ministra Rosa Weber, no julgamento do ADC nº 19, reconheceu

(...) impende ter em mente o amplo reconhecimento do fato de que uma vez marcadas, em uma sociedade machista e patriarcal

como a nossa, as relações de gênero, pelo desequilíbrio de poder, a concretização do princípio isonômico (art. 5º, I, da Lei Maior), nessa esfera – relações de gênero – reclama a adoção de ações e instrumentos afirmativos voltados, exatamente, à neutralização da situação de desequilíbrio (Supremo Tribunal Federal, 2019, p. 17).

Contudo, na prática, digamos, no cotidiano brasileiro, em que pese essa construção jurídica em torno da almejada igualdade de gênero, a evolução dos costumes ainda não produziu impactos consistentes na vida social brasileira, que ainda não incorporou os ideais paritários de direitos entre homens e mulheres. De acordo com dados levantados pela ONU Mulheres, pessoas do sexo feminino ganham menos que as do sexo masculino e estão mais sujeitas a ter empregos de baixa qualidade. Há apenas 46 países em que as mulheres ocupam mais de 30% das cadeiras no parlamento nacional, e o Brasil não é um deles.

Conquanto tenhamos, entre 2016 e 2022, 52% do eleitorado brasileiro constituídos por mulheres, tivemos somente 33% de candidaturas femininas e apenas 15% foram eleitas, conforme dados do TSE Mulheres – que reúne uma visão sob o prisma de

<sup>1</sup> In all nations, the most significant factors inhibiting women's ability to participate in public life have been the cultural framework of values and religious beliefs, the lack of services and men's failure to share the tasks associated with the organization of the household and with the care and raising of children. In all nations, cultural traditions and religious beliefs have played a part in confining women to the private spheres of activity and excluding them from active participation in public life.

gênero sobre a política e as eleições ao longo da história do Brasil.

No direito positivo brasileiro, como vimos, as mulheres e os homens possuem os mesmos direitos, mas, na prática, ainda há uma grande disparidade de oportunidades e tratamentos. A verdade é que a simples previsão legal tem sido incapaz de combater a desigualdade de gênero, que continua refletida de várias formas na sociedade contemporânea.

Com um enfoque mais específico, mirando somente no universo jurídico brasileiro, a expectativa é que esse desafio se apresentasse mitigado, por estarmos diante de instituições geridas por homens e mulheres que criam e aplicam o direito no nosso país. E, como já mencionado, até mesmo em âmbito constitucional, desde 1988, já se reconhece a igualdade entre homens e mulheres como direito fundamental do indivíduo. Neste contexto, vemos que “mulheres sofrem injustiças em todas essas esferas” e fica difícil explicar a disparidade de composição nos cargos de liderança nas instituições jurídicas pátrias, compostas majoritariamente por homens, ainda em 2024 (Telles, 2022).

A Ordem dos Advogados do Brasil revela um contingente de 1.367.308 profissionais da advocacia registrados como atuantes no mês de novembro de

2023. Deste total, 702.822 do gênero feminino e 664.486 do masculino. Ou seja, temos mais mulheres exercendo a profissão do que homens, segundo dados atualizados disponibilizados - ao Espaço Vital - pelo Conselho Federal da OAB. No entanto, nunca, a OAB Federal contou com uma mulher no comando da entidade.

Como destacou o STF, “não há outro modo de concretizar o valor constitucional da igualdade senão pelo decidido combate aos fatores reais de desigualdade” (STF, 2013, p. 2).

Mas, para não dizer que não registramos os poucos avanços com relação à essa busca por paridade de gênero, importa registrar que em 2017 – Cléa Carpi da Rocha (OAB-PR) foi a primeira mulher a ser agraciada com a medalha Rui Barbosa, maior comenda concedida pelo Conselho Federal da OAB. Em 2020, atenta a essa disparidade de gênero, que ainda reverbera severamente no âmbito interno de representação da própria OAB, o Conselho Pleno da OAB Nacional aprovou uma política que afirmou a paridade de gênero nas eleições da entidade (Provimento nº 202 e Resolução nº 5 de 2020). A simples adoção dessa política afirmativa ensejou imediatamente a eleição de cinco mulheres na presidência das seccionais: Marilena Winter (PR), Cláudia Prudêncio (SC),

Patrícia Vanzolini (SP), Gisela Cardoso (MT) e Daniela Borges (BA).

O mesmo propósito que justificou a adoção de cotas de gênero pelo Conselho Federal da OAB nas eleições da entidade, em 2021, foi usado para aperfeiçoar o processo de formação de listas sêxtuplas do Quinto Constitucional. Essas políticas afirmativas cumpriram o efeito de robustecer e efetivar o combate à discriminação e preconceito de gênero, propiciando a apresentação de maior número de candidaturas femininas – ampliando e fortalecendo a representação feminina na OAB e tornando nossas Cortes mais plurais e democráticas. Com efeito, a adoção dessas políticas afirmativas legitima os anseios das mulheres por inclusão, diversidade, igualdade e justiça social, e, sobretudo, aceleram o alcance desses resultados.

No Supremo Tribunal Federal, atualmente, dos onze ministros, contamos com apenas uma mulher no órgão supremo do Poder Judiciário brasileiro – a ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha. No Superior Tribunal de Justiça, conquanto esteja, hoje, sob a presidência da Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura, sendo composto por 33 membros, além da presidente, conta apenas com outras 5 mulheres no quadro institucional, a saber, as Ministras Regina Helena Costa, Fátima Nancy

Andrighi, Daniela Teixeira, Assusete Dumont Reis Magalhães e Maria Isabel Diniz Galloti Rodrigues.

No Ministério Público Federal, Raquel Elias Ferreira Dodge, foi a primeira mulher a comandar a Procuradoria Geral da República, indicada pelo presidente Michel Temer, mandato iniciado em setembro de 2017 e findo em setembro de 2019.

Na Advocacia Geral da União (AGU), Grece Maria Fernandes Mendonça, também nomeada pelo Presidente Michel Temer, foi a primeira mulher a assumir o cargo de Advogada-Geral da União, em 2016, permanecendo no cargo até 2019.

Nos tribunais estaduais, só para mencionar alguns, destacamos o Tribunal de Justiça de São Paulo que conta com 360 desembargadores, dos quais apenas 37 mulheres. Em Minas Gerais, temos 138 desembargadores e apenas 24 mulheres. O Tribunal de Justiça do Maranhão é composto por 30 desembargadores, dos quais apenas 5 são mulheres. O Tribunal de Justiça do Paraná conta atualmente com 126 julgadores provendo cargos de desembargador, mas somente 21 são mulheres, o que representa apenas 15% do total. E, mesmo no Rio de Janeiro, onde, segundo dados do CNJ, o Poder Judiciário tem a maior presença feminina, com 48%, entre juízas do primeiro grau e desembargadoras, vemos, se

focarmos somente no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que dos 190 cargos de desembargadores, 123 são ocupados por homens e apenas 67 por mulheres. Essa distorção se verifica em todos os demais Estados da federação brasileira, com maior ou menor amplitude, sendo possível afirmar, sem medo de errar, que nenhum Estado da nossa federação atingiu a ocupação paritária de gênero em seus Tribunais.

Nas Advocacias Gerais dos Estados Federados, no ano de 2024, apenas 07 mulheres comandam os órgãos de defesa dos estados brasileiros. Refiro-me às Advogadas Gerais Ana Carolina Ali Garcia (AGE/MTS), Bárbara Camardelli Loi (AGE/BA), Bianca Ferreira Teixeira (AGE/PE), Inês Maria dos Santos Coimbra de Almeida Prado (AGE/SP), Janete Melo D'Albuquerque Lima de Melo (AGE/AC), Ludmila Lavocat Galvão (AGE/DF) e Samya Suruagy do Amaral Barros Pacheco (AGE-AL); ao passo que os demais 20 Estados da federação são conduzidos por homens.

A propósito das advocacias públicas estaduais, a Anape – Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – aprovou em março de 2022 proposta de paridade de gênero na gestão da entidade. Nas eleições realizadas ainda no ano de 2023 a paridade de gênero já foi absorvida pela entidade classista,

ampliando a voz e o poder feminino nas decisões administrativas da classe.

Os resultados imediatos e substanciais obtidos com a implantação dessas políticas de ação afirmativa nos tribunais, na OAB e na Anape, são exemplos que legitimam a criação de políticas que incentivam a participação das mulheres em todos os níveis de comando das nossas instituições jurídicas. Eis o caminho a ser percorrido.

As ações afirmativas são políticas públicas (criadas por lei) e/ou institucionais (criadas por atos normativos) que buscam minorar a desigualdade política, social e econômica entre grupos de uma sociedade. Esse tipo de ação se justifica quando a assimetria de oportunidades entre grupos sociais deriva de suas características culturais, fenotípicas, biológicas ou de injustiças históricas, comuns em sociedades que ostentem uma cultura machista, processos de colonização escravocrata, segregação racial, dentre outros exemplos.

A premissa básica das ações afirmativas é promover igualdade de acesso a oportunidades. As ações afirmativas propõem o tratamento desigual aos desiguais para a construção de uma distribuição equitativa de bens e oportunidades. São importantes mecanismos para a ampliar e acelerar a correção das distorções identificadas na política afirmativa eleita.



As políticas afirmativas têm como objetivo acelerar a correção de distorções nas estruturas organizacionais, como por exemplo a falta de lideranças femininas nas nossas instituições jurídicas.

Confirma essa assertiva o já mencionado exemplo da OAB. O Colégio de Presidentes de Seccionais da OAB no dia 1º de dezembro de 2020 aprovou a proposta de paridade feminina nas eleições da entidade. Nessa oportunidade, nenhuma mulher ocupava a presidência de uma seccional nos estados brasileiros, em que pese o fato de que mais da metade dos profissionais inscritos na OAB serem do sexo feminino. Importa ressaltar, a esse propósito, o resultado obtido imediatamente após a adoção dessa política paritária nas eleições da OAB ocorridas em 2021, que resultaram na eleição de 05 (cinco) mulheres na presidência de Seccionais da OAB. 5 (cinco) em 27 (vinte e sete), ainda é pouco, mas temos que reconhecer que esse avanço e que a corrida para a correção dessa distorção de gênero que a OAB ainda experimenta, já começou.

Além da OAB, o Poder Judiciário brasileiro, por seu CNJ – Conselho Nacional de Justiça, também deu um passo importante nessa busca equitativa. Ao identificar a grave assimetria de gênero na ocupação dos cargos judiciais no Brasil, o CNJ instituiu a Política Nacional

de Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário, por meio da Resolução 255, de 04 de setembro de 2018, que em seu artigo 3º deu a esse Comitê competência para a “elaboração de estudos, análise de cenários, diálogo com os tribunais e proposições concretas para a ampliação da representação feminina” no Poder Judiciário.

No exercício dessa competência, a Desembargadora Federal Salise Monteiro Sanchotene, representando o Comitê de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário do Conselho Nacional de Justiça, solicitou ao Professor Daniel Sarmento – parecer técnico a respeito da possibilidade jurídica de instituição de política normativa interna de ação afirmativa em favor das magistradas aos tribunais brasileiros de 2º grau, para garantir às mulheres as mesmas oportunidades asseguradas aos homens, mas, principalmente, para garantir às mulheres igualdade de resultados.

O Professor Daniel Sarmento, mostrando ao mundo jurídico que essa busca por paridade de gênero não é mais uma luta exclusivamente feminina, exarou um parecer juridicamente denso, no bojo do qual opinou que é constitucional a instituição de política de ação afirmativa para ampliação do acesso de juízas aos cargos de magistrados no âmbito dos tribunais brasileiros de 2º grau, explicando que os estereótipos de



gênero podem atrapalhar promoções, especialmente por merecimento, e que a masculinidade dos ambientes de poder em que se desenvolvem as relações necessárias aos avanços na carreira da magistratura também compõe esse quadro discriminatório, concluindo que a adoção de política afirmativa para a ampliação do acesso feminino a esse espaço de poder, mais do que uma faculdade, configura verdadeira obrigação constitucional.

Respondendo às questões que lhe foram apresentadas pelo CNJ – o Professor Sarmiento sugere a existência temporária de duas listas de antiguidade – uma para juízas, outra para juízes – como um mecanismo para garantir a igualdade de gênero na sua dimensão substantiva e, de outro, preserva o modelo constitucional de promoções e acessos alternados, por antiguidade e merecimento, reconhecendo ao CNJ competência para editar normas primárias que concretizem o princípio constitucional da igualdade entre mulheres e homens no Poder Judiciário brasileiro.

Importa destacar a importância de que essas políticas afirmativas tenham data de revisão/finalização, metas e processos bem definidos. Atingida, por exemplo, a meta paritária de gênero no Poder Judiciário, especialmente na composição das cortes, a política afirmativa parece

– deve ser descontinuada – por exaurimento do seu objetivo. Noutras palavras, quando a equidade de gênero se tornar realidade no Poder Judiciário brasileiro e essa constatação é objetiva – com números que evidenciem que a participação das mulheres na magistratura brasileira atingiu o percentual de 50% dos cargos – o equilíbrio paritário dispensará essas políticas afirmativas.

Para Sarmiento, a falta de equidade de gênero na composição dos tribunais, além de evidenciar a discriminação direta ou indireta das juízas, compromete a própria legitimidade democrática das cortes, bem como a sua capacidade de cumprir de modo adequado a sua missão institucional maior, de proteger os direitos fundamentais de todas as pessoas. “Ademais, quando as cortes são plurais, as pessoas conseguem se enxergar melhor no Judiciário, percebendo-o como um poder legítimo, o que tende a aumentar a sua confiança na instituição”, destaca o constitucionalista. (CNJ, 26/09/2023).

Os fatores que contribuíram para esse cenário se repetem em todas as instituições jurídicas do nosso país – no bojo das quais, mulheres são indevidamente preteridas em suas carreiras, resultando em impactos de composições insuficientemente plurais.

As políticas de ação afirmativa são

constitucionalmente legítimas e se prestam à promoção da equidade de gênero, como tem decidido o STF:

5. Não há outro modo de concretizar o valor constitucional da igualdade senão pelo decidido combate aos fatores reais de desigualdade. O desvalor da desigualdade a proceder e justificar a imposição do valor da igualdade. A imperiosa luta contra as relações desigualitárias muito raro se dá pela via do descenso ou do rebaixamento puro e simples dos sujeitos favorecidos. Geralmente se verifica é pela ascensão das pessoas até então sob a hegemonia de outras. Que para tal viagem de verticalidade são compensadas com esse ou aquele fator de supremacia formal. Não é toda superioridade juridicamente conferida que implica negação ao princípio da igualdade.

6. O típico da lei é fazer distinções. Diferenciações. Desigualações. E fazer desigualações para contrabater renitentes desigualações. A lei existe para, diante dessa ou daquela desigualação que se revele densamente perturbadora da harmonia ou do equilíbrio social, impor uma outra desigualação compensatória. A lei como instrumento de reequilíbrio social.

7. Toda a axiologia constitucional é tutelar de segmentos sociais

brasileiros historicamente desfavorecidos, culturalmente sacrificados e até perseguidos, como, *verbi gratia*, o segmento dos negros e dos índios. Não por coincidência os que mais se alocam nos patamares patrimonialmente inferiores da pirâmide social. A desigualação em favor dos estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas e os egressos de escolas privadas que hajamsidocontempladoscombolsa integral não ofende a Constituição pátria, porquanto se trata de um descrímen que acompanha a toada da compensação de uma anterior e factual inferioridade (“ciclos cumulativos de desvantagens competitivas”). Com o que se homenageia a insuperável máxima aristotélica de que a verdadeira igualdade consiste em tratar igualmenteosiguaisedesigualmente os desiguais, máxima que Ruy Barbosa interpretou como o ideal de tratar igualmente os iguais, porém na medida em que se igualem; e tratar desigualmente os desiguais, também na medida em que se desigualem (STF, 2013, p. 2-3).

Na busca de políticas afirmativas de inclusão de mulheres com o fim de aproximar da igualdade de participação política no país, a Corte Suprema prestigia a via afirmativa:

2. O princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas. No entanto, utilizar, para qualquer outro fim, a diferença estabelecida com o objetivo de superar a discriminação ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle das pessoas, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada. Precedente do CEDAW.

3. A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres (STF, 2018, p. 1-2).

A adoção de política afirmativa para ampliação do acesso feminino aos espaços de poder, tal como fez a OAB, o CNJ (no Poder Judiciário) e a Anape – mais do que uma faculdade, configura verdadeira obrigação constitucional, em que pese a resistência de alguns homens – que carregados com seus matizes patriarcais e machistas, se agarram ao passado, às convicções ultrapassadas e incompatíveis com a natural defesa eficiente de direitos fundamentais como é a igualdade

entre homens e mulheres.

A política afirmativa de paridade de gênero acelera a efetivação de resultado da igualdade formal consagrada legalmente – e amplia a participação feminina nos cargos de gestão e de liderança. As múltiplas injustiças que assolam a nossa configuração social e a desigualdade de gênero são exemplos renitentes que encontram nas políticas afirmativas um caminho mais curto e célere para um a construção de composições mais plurais e democráticas.

### **Conclusão**

A desigualdade entre os gêneros, refletida nos abusos vivenciados por muitas mulheres pelo mundo, não é uma singularidade brasileira.

O Direito brasileiro evoluiu ao reconhecer, ao menos formalmente, a igualdade consolidada nos pactos internacionais dos quais o Brasil é signatário, e também no próprio texto da Constituição da República de 1988. Juridicamente, é indubitável que estão legitimadas as ações estatais e institucionais que busquem mitigar a opressão econômica e cultural que as mulheres ainda sofrem em todas as esferas.

As políticas afirmativas que ampliam a representação feminina estão em conformidade com o que preconiza o Direito brasileiro. Portanto a adoção dessas políticas afirmativas representa

um verdadeiro dever constitucional e não mera faculdade política do Estado e das Instituições brasileiras. A igualdade proposta por essas ações afirmativas não pode ser meramente formal, devendo servir de instrumento para buscar um ambiente que realmente assegure às mulheres uma igualdade substantiva, de oportunidades e de resultados, até que cesse a desigualdade material que justificou a adoção dessas ações afirmativas.

As políticas afirmativas constituem um caminho mais curto e célere para um a construção de composições mais plurais e democráticas.

### Referências bibliográficas

CNJ Conselho Nacional de Justiça. CNJ aprova regra de gênero para promoção de juízes e juízas. Relatora Conselheira Salise Sanchotene, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-aprova-regra-de-genero-para-a-promocao-de-juizes-e-juizas/>

MELLO, Célia Cunha. Paridade de gênero nas instituições, a revolução do óbvio. 259. Ed. Rio de Janeiro: Revista Justiça e Cidadania, 2022. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/paridade-de-genero-nas-instituicoes-a-revolucao-do-obvio/>.

MELLO, Célia Cunha. Paridade de gênero nas instituições. 19. Ed. Ministério Público de Contas de Minas Gerais, 19 abr. 2022. Disponível em: <https://apeminas.org.br/publicacoes/>

entrevistas/paridade-de-genero-nas-instituicoes/.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. Revista de Informação Legislativa, vol. 33, n° 131, 1996, p. 283-295.

SUPREMO Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.330 Distrito Federal. Relator Min. Ayres Britto, 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3530112>.

SUPREMO Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617 Distrito Federal. Relator Min. Edson Fachin, 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>.

SUPREMO Tribunal Federal (STF). Proteção da mulher: jurisprudência do STF e bibliografia temática. Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2019. Disponível em: Modo de acesso: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/Protecao\\_da\\_Mulher.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/Protecao_da_Mulher.pdf).

TELLES, Cristina. Direito à igualdade de gênero: uma proposta de densificação do art. 5º, I, da Constituição de 1988. In: CRUZ, Adriana. SARMENTO, Daniel. RIOS, Roger Raupp. Desigualdade: O flagelo do Brasil. Ribeirão Preto: Migalhas, 2022.

UNITED Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women). General recommendations made by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Convention on the Elimination of Discrimination against Women, 1997. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom23>.

UNITED Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women). Progress Of the World's Women 2019-2020: Families in Changing World, 2019. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Progress-of-the-worlds-women-2019-2020-en.pdf>.

## **A RESIDÊNCIA JURÍDICA E A LICENÇA REMUNERADA EM RAZÃO DA PARENTALIDADE:**

Um novo instrumento de promoção da igualdade de gênero na Administração Pública

Cíntia Morgado

Fernanda Mainier Hack

### **Resumo:**

O presente artigo pretende, apoiado na desconstrução de um padrão ideal de maternidade, defender a necessidade do compartilhamento do cuidado e do amparo estatal à parentalidade através de políticas públicas que salvaguardem a isonomia no mercado de trabalho. Nesse sentido, destaca-se exemplo recente na Administração Pública, qual seja, a inclusão de licença remunerada na residência jurídica em razão da parentalidade.



## Introdução

A arte costuma retratar aspectos ocultos da cultura, pois posiciona lentes de aumento sobre os tabus da sociedade. No livro “Olhos d’água”, de Conceição Evaristo<sup>1</sup>, a história de Natalina nos assombra diante da clivagem entre as diversas gestações da protagonista e a assunção de uma única maternidade. Elena Ferrante<sup>2</sup> apresenta outro exemplo literário. Em seu romance denominado “A filha perdida”, a autora situa como personagem principal uma mulher de meia idade, Leda, que nos angustia diante de suas escolhas fora do “padrão-ouro”, ao seguir carreira acadêmica em outro país, ficando incomunicável por alguns anos com suas filhas e seu companheiro.

Na retaguarda das citadas narrativas, esconde-se a constatação da distância entre gerar, parir e criar. A genitoridade, perinatalidade e parentalidade são aspectos distintos, como defende a psicanalista Vera Iaconelli, ao desconstruir o mito do “instinto materno” atribuído à fêmea humana e observar o desmoronamento da maternidade romantizada diante das exigências

correntes de conciliação entre interesses pessoais e profissionais<sup>3</sup>.

Eis que impor exclusivamente às mulheres o cuidado da prole estabelece um modelo único e ideal de mulher-mãe, sem levar em consideração os aspectos socioambientais que condicionam e dialogam com a subjetividade de cada pessoa. E, ainda, cinge o problema à seara privada, quando, na verdade, “é preciso uma aldeia para criar uma criança”<sup>4</sup>. Para além disso, seguir tal raciocínio aprofunda a desigualdade entre homens e mulheres, na medida em que as últimas, sobrecarregadas, não poderão disputar, com as mesmas oportunidades, sua entrada, manutenção e ascensão no mercado de trabalho.

Desta feita, o presente artigo pretende, amparado na desconstrução de um padrão ideal de maternidade, defender a necessidade do compartilhamento do cuidado e do amparo público à parentalidade através de políticas públicas que salvaguardem a isonomia

1 “Natalina alisou carinhosamente a barriga, o filho pulou lá de dentro respondendo ao carinho. Ela sorriu feliz. Era sua quarta gravidez, e o seu primeiro filho. Só seu. De homem algum, de pessoa alguma. Aquele filho ela queria, os outros não.” EVARISTO, Conceição. *Olhos D’água*. Rio de Janeiro: Pallas: Fundação Biblioteca Nacional, 2016, p. 43.

2 FERRANTE, Elena. *A filha perdida*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016

3 Para a autora, a experiência de gestar, parir e aleitar não deve ser confundida com qualquer garantia ou com uma determinada qualidade do cuidado. A autora utiliza o termo “genitoridade” para o aspecto da concepção; “perinatalidade” diz respeito a quem vai gestar e parir; e “parentalidade” se refere a assumir-se pai ou mãe e às funções necessárias, em cada época, para que se constitua um ser humano e aos discursos sobre os cuidados com as próximas gerações e às condições oferecidas para realizá-lo. IACONELLI, Vera. *Manifesto Antimaternalista: psicanálise e políticas de reprodução*. Rio de Janeiro: Zahar, 2023, p. 26, 107-10.

4 Provérbio africano que está em consonância, por exemplo, com o art. 277 da Constituição Federal que afirma que é dever do Estado, da sociedade e da família assegurar, com prioridade absoluta, os direitos humanos das crianças.

no ambiente profissional. Um exemplo recente na Administração Pública, em especial, nas funções essenciais à justiça, se refere à inclusão de licença remunerada na residência jurídica em razão da parentalidade.

O estudo apresenta como marco teórico a contribuição das ciências sociais e do constitucionalismo feminista. Elenca como marcos normativos os tratados e convenções de Direitos Humanos de proteção da mulher contra discriminação no mercado profissional, considerando suas responsabilidades familiares, além das normas encartadas na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional que protegem a criança e a mulher, bem como da jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal.

### **A desigualdade de gênero no mercado de trabalho, a proteção da parentalidade e a importância de políticas públicas que endossam o compartilhamento do cuidado**

Inicialmente, pretende-se apontar o problema da desigualdade de gênero no mercado de trabalho e confirmar como a maternidade é uma questão chave para seu enfrentamento. Em seguida, será oportuno trazer à baila os referenciais teóricos e normativos, além da jurisprudência, que servem de guia para a reforma dessa realidade.

A desigualdade de gênero<sup>5</sup> advém

de uma construção histórica, social e política.<sup>6</sup> Especialmente no que se refere às escolhas da divisão de tarefas entre homens e mulheres na sociedade, relegou-se às últimas os papéis reprodutivos e não remunerados, enquanto seus pares tinham ativa participação na vida pública, assumindo o denominado trabalho produtivo e remunerado.<sup>7</sup>

A economia reprodutiva se refere às funções de gerar, parir e cuidar da prole, atividades ligadas à manutenção da vida, mas também às tarefas domésticas e à atenção com idosos, que, desde tempos imemoriais e em diferentes sociedades, foi considerado exclusivamente feminino. Sem embargo, na contemporaneidade, assume um contorno mais específico, trata-se de um problema da esfera privada, como será tratado a seguir.

Paulatinamente e após intensas lutas, as mulheres conquistaram espaço na

---

confunde com sexo. Gênero, segundo o dicionário, é "qualquer classe de indivíduos com propriedades em comum." O sexo feminino não é a razão pelas qual as mulheres estão em desigualdade, mas sim, o gênero feminino, o significado social que atribuímos a esse corpo e que impede de levá-lo em consideração. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Objetiva: Rio de Janeiro, 2019.

6 A quase totalidade das sociedades humanas foram patriarcais, no sentido de que se construíram com base em um conjunto sofisticado de preconceitos de gênero e de atribuição de papéis a serem ocupados por um sexo e pelo outro. PIKETTY, Thomas. Uma breve história da igualdade. Tradução: Maria de Fátima Oliva do Couto. 1a. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022, p.17, 196.

7 FEDERICI, Silvia. O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. Tradução coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2019, p. 42. IACONELLI, Vera, op. cit., 2023, p. 32, 41.

5 O conceito de gênero aqui empregado não se

vida política, como o direito ao voto,<sup>8</sup> e no ambiente ocupacional, ocuparam postos antes vinculados ao gênero masculino,<sup>9</sup> derrubando alguns estigmas e estereótipos. Sob o ponto de vista interseccional, contudo, não se pode unificar as mulheres em um grupo homogêneo, pois para muitas delas, em especial, mulheres negras e pobres, o trabalho produtivo não era uma escolha, mas uma imposição e/ou necessidade.<sup>10</sup>

Todavia, a entrada da mulher no mercado profissional não eliminou a desigualdade de gênero, haja vista os inúmeros dados atuais que demonstram sua vulnerabilidade em comparação aos homens, tais como (i) a menor empregabilidade; (ii) a percepção de salários inferiores; (iii) a disparidade na ocupação de cargos ministeriais e na proporção de mulheres eleitas para as Casas legislativas e de respectivas

candidaturas,<sup>11</sup> assim como de cargos de liderança e chefias na Administração Pública<sup>12</sup> e na iniciativa privada<sup>13</sup>; e (iv) a maior insegurança alimentar em lares chefiados por mulheres e com crianças.

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (PNAD), embora as mulheres constituam a maioria da população brasileira com mais de 14 anos (51,7%), a participação feminina no mercado de trabalho representa 54,5% contra 73,7% dos

8 Diante da exclusão universal das mulheres dos direitos políticos no século XVIII e durante a maior parte da história humana, elas não tiveram o direito de votar nas eleições nacionais em nenhum lugar do mundo antes do final do século XIX. BIROLI, Flávia. Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 176.

9 ZOGBI, Paula. Sete mulheres pioneiras que abriram espaço às outras em áreas antes inacessíveis. INFOMONEY. Carreira. Edição de 08 de março de 2016. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/carreira/7-mulheres-pioneiras-que-abriram-espaco-as-outras-em-areas-antes-inacessiveis/>. Acesso em 21/02/2024.

10 “Como a propaganda popular representava a vocação de todas as mulheres em função dos papéis que elas exerciam no lar, mulheres obrigadas a trabalhar em troca de salários passaram a ser tratadas como visitantes alienígenas no mundo masculino da economia pública. Fora de sua esfera “natural”, as mulheres não seriam tratadas como trabalhadoras assalariadas completas. O preço que pagavam envolviam longas jornadas, condições de trabalho precárias e salários repulsivamente inadequados.” DAVIS, Angela. Mulheres, raça e classe. Tradução: Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 231.

11 No ano de 2020, a taxa de proporção de cargos de Ministério era de 8,7%. No que se refere às Câmaras Municipais, a proporção foi de 16% das cadeiras ocupadas, em todo o país. E no que se refere à proporção de candidatos, as mulheres representaram 32,2% das candidaturas para a Câmara dos Deputados. Tabelas 4, 44.1, 45. IBGE. Estatísticas de Gênero - Indicadores sociais das mulheres no Brasil / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. 2a. ed. 2021.

12 De acordo com o estudo realizado em 15 países, a presença de mulheres continua limitada nos mais altos níveis de tomada de decisão, apesar de ser 52% da força laboral no setor público. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe: lacunas e oportunidades / Sandra Naranjo Bautista, Mariana Chudnovsky, Luciano Strazza, Edgardo Mosqueira, Carmen Castañeda. União Federal. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Notícias. Edição de 20 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/abril/201ca-presenca-de-mulheres-em-cargos-de-lideranca-muda-a-forma-de-fazer-politica-e-contribui-para-o-esforco-de-reducao-das-desigualdades201d-afirma-esther-dweck>. Acesso em 21/02/2024.

13 “Mulheres ocupam apenas 29% dos cargos de liderança nas indústrias do Brasil, enquanto homens representam 71%. Além disso, só 14% das empresas têm áreas específicas dedicadas à promoção de igualdade de gênero no local de trabalho, sendo que apenas 5% contam com orçamento próprio.” YAMAGUTI, Bruna. Mulheres ocupam apenas 29% dos cargos de liderança na indústria brasileira, diz pesquisa. O Globo. Edição de 08 de março de 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2023/03/08/mulheres-ocupam-apenas-29percent-dos-cargos-de-lideranca-na-industria-brasileira-diz-pesquisa.ghtml>. Acesso em 21/02/2024.

homens<sup>14</sup>. Ademais, sua remuneração é menor do que a dos homens. Dados de 2022 informam que 58,7% das pessoas enfrentavam algum grau de insegurança alimentar<sup>15</sup> no Brasil, sendo o percentual maior se considerarmos fatores de raça e gênero (65% dos lares comandados por pessoas pretas e pobres convivem com a insegurança alimentar). A desigualdade de gênero também é observada na pesquisa: nas casas em que a mulher é a pessoa de referência, a fome passou de 11,2% para 19,3%, enquanto naqueles em que homens são responsáveis, a fome passou de 7,0% para 11,9%, corroborando que, para as mulheres, o agravamento das dificuldades é maior em momentos de crises econômicas.<sup>16</sup>

Nesse sentido, intenta-se perquirir as razões para a permanência na atualidade da discriminação e da desigualdade entre homens e mulheres no ambiente laborativo apesar dos avanços já obtidos. Para lidar com essa inquietação, faz-se necessário o recuo em termos históricos para enfrentar o constructo fixado pela tradição nos últimos séculos que confere às mulheres um determinado lugar social.

14 As mulheres recebem, em média, R\$1.985,00 e os homens, em média, R\$2.555,00. IBGE, op. cit., Tabela

15 Insegurança alimentar é a condição de não ter acesso pleno e permanente a alimentos. A fome representa sua forma mais grave.

16 REDE PENSSAN. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]: II VIGISAN: relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert, 2022.

## **A maternidade como elemento de aprofundamento da desigualdade de gênero no mercado de trabalho: o colapso do ideal de conciliação entre trabalho produtivo e reprodutivo.**

Inicialmente, vislumbram-se fundamentos culturais, de cunho sociológico e antropológico, que sustentaram a divisão de tarefas entre os gêneros, e, ainda, justificaram uma pretensa inferioridade feminina.

No que se refere à construção histórico-social da inferioridade feminina, a autora Silvia Chakian<sup>17</sup>, no livro “A Construção dos Direitos das Mulheres”, enumera como elementos justificadores deste estigma que paira sobre as mulheres: a mística cristã, a caça às bruxas na Europa rural do século XVI, o discurso médico e da psicanálise no final do século XIX, assim como a perspectiva filosófica seja aristotélica ou kantiana, os quais aportaram no Brasil Colônia.

17 A partir de 2000 a. C., a figura do criador assume a forma masculina. A caça às bruxas, com séculos de perseguição às mulheres, degradou sua identidade social com práticas atrozes e humilhantes e deixou marcas indeléveis em sua psique coletiva. Por sua vez, na literatura médica, em especial, nas obras de Thomas Laqueur, no século XIX, defende-se que o sexo feminino seria o modelo masculino imperfeito. Sigmund Freud trata do complexo da castração e da inveja da mulher em relação ao homem. Também podem ser citados como referências Rousseau, Aristóteles e Kant, filósofos que apresentam textos justificadores da superioridade masculina. Recomenda-se os estudos a seguir. CHAKIAN, Silvia. A construção do direito das mulheres: histórico, limites e diretrizes para uma proteção penal eficiente. 2a. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 5-48. FEDERICI, Silvia. Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva. Tradução coletivo Sycorax. 2a. ed. São Paulo: Elefante, 2023, p. 210.

Por sua vez, a assunção do trabalho reprodutivo pelas mulheres foi um arranjo encontrado nos diversos grupos humanos, em diferentes épocas, a despeito das diferenças quanto às práticas do cuidado, como bem elucidada Vera Iaconelli:

As condições fisiológicas para a reprodução feminina implicam a necessidade de proteção, e principalmente, de confinamento e permanente ocupação com as crianças pequenas. Nesse aspecto, as mulheres não tinham como prescindir do caráter limitante de tal tarefa. As limitações da gestante, o período crítico do parto, o resguardo do puerpério, o papel nutriz e a altíssima mortalidade materno-infantil criavam um abismo entre a contínua mobilidade do homem para exercer a caça e outras atividades e o confinamento/dependência das mulheres, decorrente da imaturidade dos bebês humanos.<sup>18</sup>

Ademais, com a passagem da sociedade feudal para a vida urbana e burguesa na Europa, surgiu a preocupação com elevada mortalidade e morbidade, além de abandono em massa, dos bebês e das crianças.<sup>19</sup> Por

consequente, surgiram altos custos para o Estado diante da necessidade de acolhimento da elevada população de desvalidos, loucos e abandonados (delinquentes, órfãos, adoecidos e incapazes), e ainda, de sua retirada das cidades, conforme as ideias higienistas da época.<sup>20</sup>

Nesse contexto, com suporte científico, se apresenta o mito do “instinto materno”<sup>21</sup>, para que a “mãe suficientemente boa”<sup>22</sup> cuidasse dos filhos enquanto o marido dedicava-se às fábricas. Evitava-se, assim, a formação da massa dos “indesejados”, bem como afastava-se para o nível privado um problema coletivo. O pai da psicanálise, Sigmund Freud, uma referência importante do século XX, considerava a maternidade como o grande desejo da mulher, eis que o “tornar-se mulher confunde-se com tornar-se mãe”<sup>23</sup>. Consolidou-se a noção de que “o materno se traduz por uma qualidade de cuidado associada ao gênero, mesmo quando realizado por

---

violento e retornar anos depois irreconhecíveis, doentes, aleijadas ou simplesmente nunca voltar. IACONELLI, Vera, op. cit., 2023, p. 44.

20 FARIAS FILHO, José Almir. Higienismo e forma urbana: uma biopolítica do território em evolução. Rev. Bras. Gest. Urbana 14, 2022.

21 Impõe-se à mulher “a obrigação de ser mãe antes de tudo e engendram o mito que continuará bem vivo duzentos anos mais tarde: o do instinto materno, ou do amor espontâneo de toda mãe pelo filho.” BADINTER, Elisabeth. O amor conquistado: o mito do amor materno. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985, apud IACONELLI, op. cit., 2020, p. 53.

22 Termo cunhado por Donald Winnicott, psicanalista e pediatra e escritor de diversos livros sobre as relações entre mães e bebês, o qual exortava as mães a se sacrificarem pelos filhos. IACONELLI, op. cit., 2023, p. 49.

23 IACONELLI, Vera, op. cit. 2023, p. 43, 91, 101. Id. Op. cit, 2020, p. 46, 56, 59.

18 IACONELLI, Vera. Mal-estar na maternidade. Do infanticídio à função materna. São Paulo: Zagodoni, 2020, p. 45; 72.

19 Por volta de 1780, em torno de 90% das crianças nascidas anualmente em Paris eram afastadas de casa para receber um tratamento sabidamente precário, insalubre e



um homem”<sup>24</sup>, contribuindo de forma negativa para ampliar a desigualdade de gênero.

O trabalho doméstico, destarte, não apenas foi imposto às mulheres, como por sua vez foi transformando em um “atributo natural da psique e da personalidade femininas, uma necessidade interna, uma aspiração”<sup>25</sup>, que nos traz plenitude, destinado a não ser remunerado e a não ser reconhecido como trabalho. Para Silvia Federici, referência no tema, “a discriminação sofrida pelas mulheres como mão de obra remunerada esteve diretamente relacionada à sua função como trabalhadoras não assalariadas no lar”<sup>26</sup>.

Além da desvalorização econômica e social, as mulheres vivenciaram um processo de infantilização legal. O ordenamento jurídico sofreu os reflexos dos valores sedimentados da época, tanto nos regimes privados quanto públicos<sup>27</sup>. O antigo Código Civil de 1916, por exemplo, reproduzia a cultura da submissão da mulher ao espaço

privado, dependente de seu pai ou de seu marido, o que atualmente parece ficção científica. Enquanto fosse casada era considerada relativamente incapaz e, por isso, deveria obter autorização do marido para exercer sua profissão, conforme artigos 6º, 233 e 242. Do mesmo modo, alguns regimes de previdência até recentemente previam a possibilidade de pagamento de pensão às filhas de ex-servidores enquanto não se casassem.<sup>28</sup>

Em 1943, com o advento da Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, o Brasil concedeu a diminuta licença maternidade de oitenta e quatro dias à mulher com vínculo empregatício, paga pelos empregadores, nos termos dos arts. 392, 393 e 395. O curto período restringia sobremaneira a ocupação profissional por mulheres, seja porque teriam que fazer uma escolha terrível entre o ofício e o tempo com seus filhos, seja porque teriam menor chance de empregabilidade observando as despesas suportadas pelos empregadores.<sup>29</sup>

24 Id. Op. cit., 2023, p. 23.

25 FEDERICI, op. cit, 2019. p. 42, 46.

26 Id. Op. cit., 2023, p. 195-6.

27 Neste sentido, no Ocidente, sabe-se que a diferenciação estava prevista no Direito Romano e não havia menção às mulheres na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. No Brasil, as Ordenações portuguesas, por exemplo, Afonsinas e Filipinas, reforçaram o lugar de subordinação da mulher. Na recém-criada República, antes do Código Penal de 1940, a “legítima defesa da honra” seguia como salvaguarda dos homens em relação às mulheres adúlteras. CHAKIAN, Silvia, op. cit., p. 91-122.

28 A propósito, podem ser mencionadas a Lei nº 3.373/1958, extinta pela Lei nº 8.112/1990, e a Lei nº 285/1979 do Estado do Rio de Janeiro, revogada em 2008.

29 Apenas trinta anos depois, os custos da licença passaram a ser suportados pela Previdência. O salário-maternidade foi incluído entre as prestações da Previdência Social a partir da edição da Lei nº. 6.136/1974. Com o advento da Constituição Federal de 1988, a licença gestante foi ratificada como direito social e passou a ter duração de cento e vinte dias, nos termos do art. 7º, para as seguradas empregada (urbana e rural), trabalhadora avulsa e empregada doméstica, além de garantir a estabilidade no emprego.



Embora constata-se a tendência histórica de atribuir às mulheres a tarefa do cuidado, trata-se de um dado cultural e não biológico, ou seja, construído e reforçado por práticas sociais e ancestrais, que pode e deve ser modificado<sup>30</sup>. Esse dom maternal, percebe-se, não está garantido a priori para a mulher do terceiro milênio, que, na maioria das vezes, têm o primeiro contato com um bebê quando é mãe<sup>31</sup>.

Para além da derrubada imperativa do maternalismo como marca biológica, com a entrada no mercado profissional, ficou inviável a sustentação dos dois papéis com maestria e sem culpa. As conquistas do voto feminino e a possibilidade de trabalhar sem depender de autorização do pai nem do marido emanciparam as mulheres em muitas frentes, retirando-as do ciclo de dependência. Entretanto, tendo em conta a classe socioeconômica, às responsabilidades domésticas foi

30 Se o instinto por definição é aquilo intrínseco à espécie, com pouquíssimas variações, como explicar que, por séculos, crianças morreram como moscas ao sob os olhares complacentes e omissos de pais e mães? IACONELLI, Vera, op. cit., 2023, p. 21, 47- 49, 51-53.

31 A atualização do potencial herdado se dá pela experiência, que, entre humanos, se expressa na linguagem, nos significados e nos sentidos atribuídos. As competências inatas dos humanos e de seus filhotes se retroalimentam da aprendizagem e não são suficientes para constituir uma mãe. É a medida que o grupo social vai perdendo sua transmissão de hábitos e conhecimentos, que a falta de um suposto saber materno advindo da natureza torna-se mais visível. A transmissão geracional se perde, revelando a fragilidade da ideia do instinto materno autônomo. Id. Op. cit., 2020, p. 22, 72, 74.

acrescentado o encargo profissional ou a terceirização para outras mulheres, in verbis:

Oferecer condições para que a mulher trabalhe, quando necessário, enquanto prioriza o cuidado da família sempre que possível é a meta - que não esconde a sobrecarga feminina. Como exigir igualdade de gêneros diante da demanda por tratamento diferenciado? Como ignorar o que o ciclo reprodutivo cobra faturas distintas para os sujeitos nascidos com útero e sem útero? Lutar por direitos sem levar isso em conta é amplificar injustiças. (...) Um discurso que atribui unicamente à mulher o papel de cuidadora - mesmo que acumulasse também o papel de provedora - a fim de assim desincumbir a sociedade da responsabilidade pela economia reprodutiva e pelas próximas gerações. Cuidar da próxima geração também passa por cuidar das mulheres/mãe num primeiro momento, mas igualmente, passa por recuperar a responsabilização da sociedade como um todo pelas novas gerações.<sup>32</sup>

O fracasso do arquétipo de maternidade, nesse sentido, se faz sentir no adoecimento das mulheres, na corrosão da conjugalidade, na

32 Id. Op. cit. 2023, p. 74, 79- 80.

fragilização da proteção à infância e na perda do direito à descendência em populações mais pobres. Essa idealização não corresponde às necessidades e possibilidades de mães e crianças, e, apresenta, por conseguinte, uma geração desassistida. É preciso insistir que o padrão anacrônico baseado na inteira responsabilização das mulheres passa a ser mais do que insustentável, pende ao colapso.<sup>33</sup> As terríveis estatísticas acerca da saúde mental das mulheres são o sintoma do preço que se paga pelo trabalho de dona de casa em tempo integral ou pelo fardo da jornada dupla ou tripla.<sup>34</sup>

Desta feita, o mercado profissional consiste em um dos campos onde se expressa de forma contundente a diferença entre homens e mulheres, pois mesmo que apresentem maior escolaridade que seu pares<sup>35</sup>, a chegada dos filhos e os estereótipos do gênero constituem fatores decisivos para empregabilidade, chances de alcançar determinadas

ocupações, manutenção no emprego e ascensão profissional, aprofundando a desigualdade de gênero.

O ordenamento jurídico nacional e estrangeiro chancelou por longa data o que herdamos da cultura do início do século XX. Ao individualizar as adversidades, puniram a mãe trabalhadora e colaboraram para a precarização do cuidado. Porém, surgiu, nas últimas décadas, uma força contrária às tradições culturais e às suas correlatas previsões legais. Há um movimento global que aponta para a necessidade do compartilhamento do cuidado e assunção da parentalidade, com contribuições do mundo acadêmico, de movimentos sociais e mudanças no ordenamento jurídico internacional e nacional.

Em termos acadêmicos, apontou-se como referencial teórico na área das ciências sociais, a contribuição da psicanalista Vera Iaconelli acerca da desconstrução do que se convencionou denominar “instinto materno” e da correspondente demanda por novas formas de criação dos filhos no novo milênio. As organizações sociais, por sua vez, também contribuíram para robustecer a força dos anseios femininos, conferindo voz às necessidades atuais das mulheres, criando uma agenda e contribuindo para criação ou modificação de políticas

33 Ibid., p. 29.

34 As mulheres apresentam, no começo dos 30 anos, maior taxa de suicídio entre a população jovem, assim como maiores taxas de uso de drogas, colapso nervoso e tratamento para doenças mentais, e têm maior probabilidade de relatar estresse e desconforto do que os homens. Emily C Moore & Julios B Richmond, “PUBLIC HEALTH REPORTS. Woman and Health, United States, 1980”, v. 95 (sup.), pp 9-11; 36-7, 1980, apud FEDERICI, Sílvia, op. cit., 2019, p. 110.

35 Conforme a pesquisa do IBGE, a média nacional do índice de paridade de gênero da taxa de frequência escolar bruta são 111,6 mulheres para 100 homens (de 6 a 24 anos). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, op. cit. Tabela 24. 2a. edição. 2021.

públicas. O pleito do direito ao voto<sup>36</sup> e os movimentos feministas negros – baseados na interseccionalidade<sup>37</sup> – são exemplos mais contundente do protagonismo da sociedade na mudança de tabus e tradições<sup>38</sup>. Por fim, embora a passos lentos, o Direito vem atualizando seu discurso.

36 Em 1932, é aprovado no Brasil o Código Eleitoral (Decreto nº 21.076/32), com previsão do voto secreto e do voto feminino. O movimento foi liderado por mulheres como Bertha Lutz e Carmem Portinho. Considerado um movimento de mulheres brancas de classe média e, na época, com pouco ou nenhum impacto nas classes mais baixas, mas de importância reconhecida hoje como um passo importante que precisava ser dado. MOREIRA ALVES, Branca; PITANGUY, Jacqueline. *Feminismos no Brasil: memórias de quem fez acontecer*. Rio de Janeiro, Bazar do Tempo. 2022, p. 76/77.

37 Lélia González, intelectual e militante negra brasileira, já falava, desde a década de 1970, do cruzamento das diferentes formas de opressão, como gênero, raça e classe. (GONZALEZ, Lélia. *Cultura, etnicidade e trabalho: efeitos linguísticos e políticos da exploração da mulher*. In *Por um feminismo afro-latino-americano*. RIOS, F; LIMA, M. (orgs). Rio de Janeiro: Zahar, 2020; MOREIRA, Adilson et al. *Manual de educação jurídica antirracista*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022. Collins e Bilges ressaltam que Lélia, Sueli Carneiro e outras ativistas feministas negras brasileiras trazem sua luta em meio à ditadura empresarial-militar brasileira, o que faz com sejam ainda mais notáveis suas colocações e que precedem ao entendimento contemporâneo de interseccionalidade COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. Tradução: Rane Souza. São Paulo: Boitempo, 2021.

38 Cite-se, por exemplo, a rede de organizações que se mobilizou para aprovação da renda básica emergencial em dobro para mulheres chefes de famílias monoparentais durante a pandemia. Contou com apoio de grupos ativistas em suas redes sociais e ainda com a projeção na mídia com reportagens ilustrativas, com adoção do termo “mãe solo”, de modo a sensibilizar a opinião pública. TAVARES, Mariana Miranda. *Enredadas contra a fome: as redes dos movimentos sociais na aprovação do auxílio emergencial em dobro para mulheres chefes de famílias monoparentais*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

## **A proteção da parentalidade e a importância de políticas públicas que endossam o compartilhamento do cuidado**

No âmbito jurídico, cabe citar a contribuição doutrinária, normativa e jurisprudencial acerca da necessidade de proteção da parentalidade com a divisão do trabalho reprodutivo entre os pares.

O referencial teórico, nesse sentido, decorre do constitucionalismo feminista, que introduziu uma nova lente de interpretação das normas constitucionais. De acordo com Bruna Nowak e colaboradoras, podemos conceituar assim o constitucionalismo feminista:<sup>39</sup>

[...] um movimento (acadêmico) que reúne professoras e pesquisadoras do direito constitucional de vários países, com o objetivo de ressignificar os cânones epistemológicos, teóricos, metodológicos e dogmáticos do constitucionalismo na tradição contemporânea.<sup>40</sup>

39 NOWAK, Bruna, OLIVEIRA, Christiane; BARBOZA, Estefania; FACHIN, Melina. (Org.) *Constitucionalismo Feminista*. 2a ed. (Portuguese Edition), 2021. Edição do Kindle.

40 No período da Constituinte, mulheres de diversas partes do Brasil contribuíram com reivindicações que iriam culminar na “Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes”, além da atuação e incidência do movimento de mulheres, chamado Lobby do Batom, junto aos parlamentares, resultando na aprovação de mais de 80% das reivindicações. Registre-se que a Procuradora do Estado do Rio de Janeiro, Leonor Nunes de Paiva, foi uma das integrantes do movimento. Leonor se destacou e “(...) participou do grupo de advogadas formado pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher, para atuar nas Constituintes, nas matérias dos interesses das mulheres, com propostas e justificativas de emendas que, em sua maioria, formam

As constituições têm sido escritas por homens ao longo dos séculos, e a participação de mulheres nas constituintes ainda é pequena. No Brasil, a Constituinte de 1988 contou com apenas 26 parlamentares mulheres (apenas uma negra) entre 559 parlamentares constituintes.

O constitucionalismo feminista tem o desafio, portanto, de “quebrar o silêncio imposto às mulheres por tanto tempo na teoria constitucional e nos espaços de poder que definem a Constituição”<sup>41</sup>. Sabemos que em uma sociedade profundamente patriarcal, os estereótipos de gênero, a discriminação e o preconceito, em que pese a árdua luta de mulheres em sentido contrário, deixou marcas no direito, incluindo o direito constitucional.<sup>42</sup>

Assim, ao eleger como marco teórico o constitucionalismo feminista, pretendemos, nesse artigo, utilizar as lentes da igualdade de gênero ao analisar o tópico proposto.

O referencial normativo tem ganhado densidade em documentos internacionais e nacionais, reconhecendo a necessidade de normas específicas para resguardar os direitos das mulheres, enfrentando

os desafios da desigualdade de gênero, da discriminação em razão do gênero e ampliando seus direitos e sua cidadania.

No âmbito do Sistema Global de proteção, podemos citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, - prevê a igualdade entre homens e mulheres, em especial, em relação à família e reconhece que “a maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais”<sup>43</sup> - e os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos<sup>44</sup> - artigos 6º, 23 e 24 - e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>45</sup> - artigos 3º, 7º, 10 e 12 -, de 1966, que trazem em seus textos as primeiras normas internacionais de proteção, mesmo que tímidas, dos direitos das mulheres.

É a partir da década de 1970 que o direito internacional dos direitos humanos das mulheres alcança um outro patamar de normatividade. Em 1979, é adotada pela Organização das Nações Unidas - ONU a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - “CEDAW”<sup>46</sup>, sigla em

43 ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948.

44 Id. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Nova Iorque. ONU, 1966.

45 Id. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Nova Iorque, ONU, 1966.

46 A CEDAW foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro através de sua aprovação pelo Decreto Legislativo nº 93/1983, e promulgação pelo Decreto n.º 89.406/1984, ressalvadas as reservas aos seus artigos 15, parágrafo 4º, e 16, parágrafo 1º, alíneas (a), (c), (g) e (h), por serem contrários, naquele momento, à ordem constitucional vigente. Somente em 1994 (seis anos após a Constituição de 1988) é que o Congresso Nacional revogou o Decreto Legislativo nº 93,

o atual texto da Constituição de 1988.” MOREIRA ALVES, Branca; PITANGUY, Jacqueline, op. cit., p. 312.

41 NOWAK, Bruna, OLIVEIRA, Christiane; BARBOZA, Estefania; FACHIN, Melina. (Org.), op. cit.

42 TOMAZONI, Larissa; BARBOZA, Estefânia. Interpretação constitucional feminista e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In NOWAK, Bruna, OLIVEIRA, Christiane; BARBOZA, Estefania; FACHIN, Melina. (Org.), op. cit.

inglês - como resultado da primeira Conferência Internacional da Mulher, realizada no México, em 1975. A CEDAW se fundamenta numa dupla obrigação: eliminar a discriminação e assegurar a igualdade.

A CEDAW reconhece “a importância social da maternidade e a função de mães e pais na família e na educação dos filhos” e que “o papel da mulher na procriação não deve ser causa de discriminação, mas sim que a educação dos filhos exige a responsabilidade compartilhada entre homens e mulheres e a sociedade como um conjunto”, reconhecendo a responsabilidade compartilhada da família e de não reforçar estereótipos de gênero ao não imputar unicamente à mulher a função de amparo familiar.<sup>47</sup>

No Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos, o caminho é similar. Se a Declaração e a Convenção Americana de Direitos Humanos trazem muito pouco sobre os direitos das mulheres, especial atenção passa a ser dada a partir do fim dos anos 1980 e anos 1990. Em 1988, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos,

Sociais e Culturais, chamado “Protocolo de São Salvador”<sup>48</sup>, inova ao ressaltar a importância do compartilhamento do cuidado, a fim de proporcionar à mulher reais possibilidades de inserção no ambiente profissional, além de prever licença-maternidade remunerada.

Por sua vez, em 1994, é aprovada a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como “Convenção Belém do Pará”<sup>49</sup>, ano em que foi adotada na Comissão Interamericana de Direitos Humanos uma relatoria temática específica sobre direitos das mulheres.

No Brasil, como citado anteriormente, a Constituição de 1988 constitui um marco civilizatório com reconhecimento de diversos direitos em relação a grupos sociais em situação de vulnerabilidade<sup>50</sup>, avançando nos direitos das mulheres, não obstante, em alguns aspectos, muito timidamente, se considerarmos fatores interseccionais como raça e classe, por exemplo<sup>51</sup>.

---

aprovando a CEDAW, inclusive os citados artigos, através do Decreto Legislativo nº 26/1994 e promulgada, após mais seis anos, pelo Decreto nº 4.377/2002.

47 ONU. Convention on the Elimination on all forms of discrimination against the women. 1979. Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao\\_cedaw1.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf). Acesso em: 05/11/23.

48 BRASIL. Decreto no 3.321, de 30 de dezembro de 1999. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de São Salvador”, concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. DOU, 31/12/99.

49 Id. Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. DOU, 02/08/96.

50 PIOVESAN, Flávia, [Princípios e Direitos Fundamentais] Igualdade de Gênero na Constituição Federal: os direitos civis e políticos das mulheres do Brasil. 2008. Curadoria Enap, p. 02. Disponível em <https://exposicao.enap.gov.br/items/show/214>. Acesso em 08/11/23.

51 Somente em 2013, é aprovada a chamada “PEC



É preciso destacar, por sua vez, que amamentação é um direito humano fundamental reconhecido no artigo 5º, inciso L, ao dispor que são asseguradas às presidiárias condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação, incorporando a Constituição direito já previsto na Declaração Universal de Direitos Humanos de estar a criança sempre junto à sua mãe, especialmente nos primeiros anos, salvo circunstâncias excepcionais, reconhecendo o leite humano como alimento essencial à saúde. Trata-se de um direito de dupla titularidade: direito da mulher e direito da criança (art. 227 e seguintes), cabendo ao Estado tomar medidas efetivas para a implementação desse direito, através de políticas públicas de proteção e promoção do aleitamento humano<sup>52</sup>.

O advento do Código Civil de 2002 vem romper com um sistema legal patriarcal e misógino, até então vigente no país, consolidado pelo Código Civil de 1916<sup>53</sup>. Seguindo o movimento global e regional de avanço nos

direitos das mulheres, o antigo Código sofreu inovações importantes a partir dos anos 1960 (como por exemplo, a edição do Estatuto da Mulher Casada) até ser definitivamente enterrado com a nova ordem constitucional e o novo marco de 2002.

Em relação à proteção da infância e ao direito de estar com os filhos nos primeiros meses de vida, é importante citar dois marcos infraconstitucionais: a Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA) e a Lei nº 13.257/2016 (Marco Nacional da Primeira Infância). Ambas atendem ao comando constitucional de dar prioridade absoluta aos direitos humanos das crianças (art. 227, CRFB/88), incluindo o período pré e pós natal.

Por fim, a jurisprudência atualizou seu discurso sobre a importância da proteção das mães, da família e da criança, diante de situações diversas envolvendo as mulheres no ambiente laboral, ampliando a perspectiva para abraçar a noção de parentalidade. Algumas decisões do Supremo Tribunal Federal - STF demonstraram a apropriação do assunto pelo Judiciário, em especial, no âmbito da Administração Pública.

No acórdão exarado no Recurso Extraordinário nº 1.058.333, interposto pelo Estado do Paraná, o Tribunal fixou a seguinte tese com

---

das Domésticas”, igualando os direitos das trabalhadoras e empregadas domésticas aos demais trabalhadores urbanos e rurais. Emenda Constitucional nº 72, de 02 de abril de 2013. Regulamentada somente em 2015 pela Lei Complementar nº 150/2015

52 “O direito de amamentar, nesse contexto, não corresponde a uma obrigação da lactante, mas ao dever do Estado de, no seu espectro de ação, garantir as condições para que a mulher amamente se optar por e puder fazê-lo.” LIMA, Isabel et al. Proteção legal à amamentação no Brasil. In R. Dir. Sanit., São Paulo, v. 14, n.3, p. 66-90, nov. 2013/fev 2014.

53 De acordo com Flávia Piovesan, o Código Civil de 1916 legalizava a hierarquia de gênero e mitigava os direitos civis das mulheres. PIOVESAN, Flávia, op. cit., p. 02.



repercussão geral (Tema 973) no sentido de que “é constitucional a remarcação do teste de aptidão física de candidata aprovada nas provas escritas que esteja grávida à época de sua realização, independentemente da previsão expressa em edital do concurso público”.

Entre os argumentos da Corte, destaca-se o estado gravídico como sujeito à proteção constitucional reforçada, por ter o constituinte estabelecido expressamente a proteção à maternidade, à família e ao planejamento familiar. A possibilidade de adiamento da etapa do certame ainda promove a igualdade de gênero, a liberdade reprodutiva e o acesso isonômico a cargos públicos, considerando que a candidata não será tolhida da participação do concurso em virtude do estado gravídico.

Por fim, cabe citar trecho do acórdão que faz menção às normas internacionais de Direitos Humanos, relativas à convenção da qual o Brasil é signatário, e buscam afastar a discriminação no ambiente profissional, in verbis:

Também no plano internacional, vê-se a preocupação comum de combater as injustiças sociais pautadas no gênero. O Brasil é signatário da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Internalizado por meio do Decreto

4.377, de 13 de setembro de 2002, o compromisso impõe que sejam adotadas todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher também na esfera profissional.

Em particular, a fim de assegurar condições de igualdade entre homens e mulheres, o artigo 11 da Convenção assegura expressamente “o direito ao trabalho como direito inalienável de todo ser humano”, “o direito às mesmas oportunidades de emprego”, “o direito à proteção da saúde e à segurança nas condições de trabalho, inclusive a salvaguarda da função de reprodução”; e “o direito de escolher livremente profissão e emprego”.

Consentâneo com tal ideário de igualdade material da mulher e promoção de sua liberdade de escolha profissional, a remarcação do teste de aptidão física é o único meio possível de oportunizar que a candidata gestante à época do teste continue participando do certame. Ora, caso fosse vedada a remarcação do teste de aptidão física ou condicionada à previsão editalícia, a candidata gestante seria invariavelmente eliminada do concurso público - pelo simples fato de estar grávida. Inviabilizada

a conciliação de seus interesses pessoais e profissionais, a mulher vê-se tolhida de oportunidades de vida que se descortinam para outros.<sup>54</sup>

Em outra hipótese, no ano de 2021, o Supremo Tribunal Federal enfrentou a matéria. A Ministra Cármen Lúcia, Relatora na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 5.220, ajuizada pelo Governo do Estado de São Paulo, concluiu pela constitucionalidade da lei que determinava o cômputo da licença gestante no período de estágio probatório de servidora pública.

A razão primordial utilizada pela relatora para os efeitos do presente estudo consistiu no imperativo de interpretação das normas infraconstitucionais no sentido de dotar de máxima efetividade os direitos fundamentais envolvidos, entre os quais, a igualdade de gênero, a proteção à maternidade, a dignidade da mulher e o planejamento familiar. Outrossim, a suspensão da aquisição da estabilidade e da progressão funcional no período de licença ofenderia a igualdade material e a vedação da discriminação na esfera organizacional.

A licença à gestante, como também ao adotante e à paternidade, é direito fundamental albergado pela

Constituição de 1988, relacionado à dignidade da mulher, proteção à família e à criança e igualdade de gênero: (...) A interpretação da legislação infraconstitucional deve ser no sentido de dotar-se de máxima efetividade às licenças em questão, afastando-se qualquer entendimento que traduza que o seu pleno gozo possa trazer prejuízos ao seu titular. No inc. I do art. 37 da Constituição da República, assegura-se ampla acessibilidade a cargos, empregos e funções públicas, vedando-se discriminações de gênero para acesso e permanência no serviço público. A interpretação de que a situação de direitos funcionais decorrentes da avaliação em estágio probatório, aquisição da estabilidade e progressão funcional sejam suspensos no período de gozo da licença à gestante, ao adotante ou paternidade quando no período de estágio probatório ofenderia a igualdade material e a vedação de discriminação no ambiente de trabalho.

<sup>55</sup>Outro exemplo da Corte Constitucional que ilustra o debate adveio da decisão exarada no Recurso Extraordinário nº 842.844, interposto pelo Estado de Santa Catarina, com

<sup>54</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.058.333-PR. Relator Min. Luiz Fux. DJE nº 250, 22/11/2018.

<sup>55</sup> Id. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.220-SP. Relatora Min. Carmen Lúcia. DJE nº 55, 22/03/2021

Repercussão Geral, sendo o “leading case” do tema 542. O Tribunal fixou a tese de que a trabalhadora gestante tem direito ao gozo de licença maternidade e à estabilidade provisória, independentemente do regime jurídico aplicável, se contratual ou administrativo, mesmo que ocupe cargo em comissão ou seja contratada por tempo determinado.

Nessa decisão, mais uma vez, foi reforçado que, dada a relevância da proteção à maternidade no ordenamento jurídico vigente, o intérprete deve optar, dentre as diversas alternativas hermenêuticas possíveis, por aquela que confira o máximo de efetividade às finalidades perseguidas pelo texto constitucional.

O Relator, Ministro Luiz Fux, ademais, trouxe em sua decisão uma perspectiva transversal, levando em consideração uma “proteção constitucional uniformizadora à maternidade”, independentemente do vínculo da servidora com a Administração Pública, sobrepujando a discricionariedade administrativa diante do peso de tais direitos fundamentais, in verbis:

11. A garantia de emprego contra despedida arbitrária ou sem justa causa tem por objeto primordial a proteção do nascituro, o que também acaba por salvaguardar a trabalhadora gestante beneficiária

da condição material protetora da natalidade.

12. O princípio da isonomia impede que haja diferenciação entre as modalidades contratuais de servidoras públicas gestantes, reconhecendo àquelas ocupantes de cargo em comissão ou em trabalho temporário os direitos de concessão da licença-maternidade e da estabilidade provisória.

13. O direito conferido pela Constituição Federal de 1988 à universalidade das servidoras é a proteção constitucional uniformizadora à maternidade. O estado gravídico é o bastante a se acionar o direito, pouco importando a essa consecução a modalidade do trabalho.

14. A proteção ao trabalho da mulher gestante é medida justa e necessária, independente da natureza jurídica do vínculo empregatício (celetista, temporário, estatutário) e da modalidade do prazo do contrato de trabalho e da forma de provimento (em caráter efetivo ou em comissão, demissível ad nutum).

15. O cenário jurídico-normativo exposto impõe ao Supremo Tribunal Federal um esforço de integração dos valores contrapostos. O direito à vida

e à dignidade humana, como direitos fundamentais de salutar importância, sobrepujam outros interesses ou direitos, que, balizados pela técnica da ponderação, orientada pelos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, cedem lugar à proteção do nascituro.

16. Ainda que possa de certa forma causar restrição à liberdade decisória de agentes públicos, a proteção constitucional observa finalidade mais elevada: a de proteger a mãe e a criança. O custo social do não reconhecimento de tais direitos, uma vez em jogo valores os quais a Constituição confere especial proteção, é consideravelmente maior que a restrição à prerrogativa de nomear e exonerar dos gestores públicos<sup>56</sup>.

A proteção mencionada é vital, mas não universal. Em alguns países, o período de licença é menor e os valores nem sempre são integrais.<sup>57</sup> E a licença de cento e vinte dias alcança apenas mulheres com vínculo trabalhista, sob regime celetista, ou cento e oitenta dias para algumas servidoras do regime estatutário ou empregadas celetistas de empresas

que adotam o “Programa Empresa Cidadã”. Longe disso, as mulheres empreendedoras, as trabalhadoras informais, as desempregadas, assim como ocupantes de cargo de direção e altos postos, e algumas mulheres que possuem vínculos distintos com a Administração têm situações invisibilizadas ou vulnerabilizadas.

Por fim, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão - ADO 20, nota-se a apropriação pela Corte da linguagem referente à divisão de tarefas do cuidado. Em decisão recente, não publicada, o STF reconheceu a omissão legislativa sobre a regulamentação do direito à licença paternidade e fixou prazo para que o Congresso Nacional edite lei nesse sentido. De acordo com a maioria do Plenário, a licença de cinco dias prevista no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT há mais de três décadas “não reflete a evolução dos papéis desempenhados por homens e mulheres na família e na sociedade”.<sup>58</sup>

Isto posto, a partir da constatação do colapso de um ideal de conciliação pelas mulheres entre a vida pessoal e vida profissional, o presente estudo empreendeu, na primeira parte, sob a perspectiva de histórica, cultural e jurídica, a comprovação das alterações da posição da mulher no mercado profissional bem como da necessidade

56 Id. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 842.844-SC. Relator Min. Luiz Fux. DJE 05/12/2023.

57 Id. Ministério da Previdência Social. Informe. Histórico e Evolução Recente da Concessão de Salários-Maternidade no Brasil. Vol. 19. Nº 02. 2007.

58 Id. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 20-DF. Relator Min. Marco Aurélio. DJE, 19/12/2023.

de proteção da parentalidade e compartilhamento do cuidado, com vistas à não discriminação e violação da isonomia entre homens e mulheres na esfera profissional.

Para tanto, foram apresentados argumentos do constitucionalismo feminista que apostam em novas lentes para interpretação do direito, majoritariamente elaborado e interpretado por homens. Ainda foram trazidas as contribuições das ciências sociais bem como foi destacada a importância da mobilização das organizações sociais. Em atenção às mudanças globais e vigentes, as normas internacionais de Direitos Humanos assim como a legislação nacional têm sido reformuladas. E a Corte, intérprete última da Constituição Federal de 1988, nesse sentido acompanhou, nos últimos anos, em suas decisões, essa temática.

### **A proteção da parentalidade durante a residência jurídica: a licença remunerada como um novo instrumento de promoção da igualdade de gênero na Administração Pública.**

### **O programa de residência jurídica e o início da vida profissional: a chancela do Supremo Tribunal Federal**

No contexto de renovações do mercado profissional, emergiu nos últimos anos um novo vínculo laboral nas organizações das funções

essenciais à justiça: o programa de residência jurídica. A singularidade do vínculo gerou perplexidades, mas deve ser interpretada como uma característica dos Estados contemporâneos e, por conseguinte, da Administração Pública, qual seja, o signo da constante mudança e adaptabilidade.<sup>59</sup>

Em 2008, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE/RJ realizou a 1ª. seleção para o ingresso no Programa de Residência Jurídica, estando em curso atualmente o 15º exame de seleção de candidatos para o mencionado programa da PGE/RJ, conforme a Resolução PGE/RJ nº 5.010, de 30 de novembro de 2023. Trata-se de um exemplo exitoso de treinamento prático em Advocacia Pública aliado à aprendizagem jurídica que permite aos recém-formados, por acréscimo, o título de pós-graduação lato sensu em Direito e Advocacia.

Outras instituições do sistema de justiça fluminense também adotaram o programa de residência jurídica, tais como o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. As Procuradorias do Estado do

<sup>59</sup> Não há como não notar que o Estado vive um momento de trânsito que vem se prolongando em tempo suficiente para considerar a transformação como algo permanente e, em consequência, a capacidade de adaptar-se a ela como autêntico traço definatório do Estado contemporâneo. MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas. Navarra: Arazandi, 2006, p.23.



Espírito Santo e do Amazonas, assim como o Ministério Público e o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, já contemplam a residência. No âmbito federal, podem ser citados, por fim, a Advocacia Geral da União, o Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região, e o Tribunal Regional Federal da Segunda Região, entre outros.

<sup>60</sup>Nada obstante tenha sido questionado o programa de residência jurídica, a validade do vínculo foi chancelada pelo Supremo Tribunal Federal. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 5.752, o Plenário debateu os programas de residência jurídica e assentou que o formato tem por lógica agregar conhecimentos e desenvolver capacidades essenciais à inserção do estudante no mercado de trabalho. Na ocasião, a Corte firmou entendimento de que o vínculo entre a administração pública e os estudantes residentes têm finalidades predominantemente educativas, caracterizando matéria de competência dos estados e do Distrito Federal para suplementar as diretrizes gerais previstas na legislação nacional em tema de educação (artigo 24, inciso IX, da Constituição Federal).

Por sua vez, na ADI nº 6.693, por unanimidade, a Corte validou normas que instituem e regulamentam

o Programa de Residência da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo (PGE/ES). Importa trazer alguns argumentos da Corte importantes para a compreensão e importância da residência jurídica para a vida profissional. Frise-se que o objetivo fundamental do estagiário, e por sua vez, ainda do residente é “agregar conhecimentos e desenvolver capacidades essenciais à sua inserção e progresso no mercado de trabalho”. Importante notar que, diante do conceito amplo de direito à educação, devem ser enfatizadas “suas potencialidades no campo do desenvolvimento existencial do indivíduo” e “sua especial relevância para a concretização dos objetivos constitucionais associados à valorização do trabalho humano”<sup>61</sup>.

Interessante observar, por sua vez, a atualidade da questão, in verbis:

A complexidade, a dinamicidade e a especialização que marcam o mercado de trabalho contemporâneo, fruto da sociedade do conhecimento, demandam que o processo de aprendizado do cidadão, enquanto pressuposto para o pleno desenvolvimento das suas capacidades individuais para o trabalho, seja contínuo.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> Ressalte-se, ainda, que o Conselho Nacional de Justiça decidiu no final de 2021, através do Ato Normativo n. 0004888-17.2015.2.00.000, que os tribunais brasileiros podem instituir programas de residência jurídica para bacharéis em Direito.

<sup>61</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.693-ES. Relatora Min. Rosa Weber. DJE nº 195, 29/09/2021.

<sup>62</sup> Id. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.752-SC. Relator Min. Luiz Fux.



Isto posto, a residência jurídica apresenta-se, antes de tudo, como oportunidade de aprendizado diferenciado aos possíveis ocupantes de cargos públicos. É um marco do aperfeiçoamento cultural e profissional para os bacharéis em Direito que pretendem ingressar em carreiras das funções essenciais à justiça, integrando os conhecimentos através de práticas e debates acadêmicos entre diferentes gerações.

Neste ambiente, homens e mulheres disputam por vagas no Programa de Residência com isonomia. Durante o curso do programa, os residentes podem se tornar pais e mães, exercendo seu direito ao livre planejamento familiar. Contudo, nesse aspecto, a isonomia no ambiente profissional pode ser violada diante de eventual omissão sobre o afastamento em consequência, em especial, da chegada do bebê.

Isto porque, após o nascimento da criança, considerando em especial os primeiros meses de vida, em razão da amamentação, a residente teria que optar entre (i) interromper o estágio e perder a bolsa de estudos e a oportunidade de continuar sua experiência em uma carreira jurídica; ou (ii) retornar sem qualquer intervalo, a não ser a utilização de licença médica por períodos limitados ou a eventual

utilização de período equivalente a férias, quando possível. Dificilmente o mesmo dilema é enfrentado pelos residentes pais, uma vez que na mesma linha dos períodos de licença paternidade vigentes no país (variando de 5 a 30 dias, a depender do vínculo), os homens não são chamados aos cuidados com os filhos pela sociedade, recaindo, de maneira desproporcional, sobre as mulheres, a atenção aos filhos.

### **A licença remunerada em razão da parentalidade durante a residência jurídica como um novo instrumento de promoção da igualdade de gênero na Administração Pública**

Em que pese os programas de residência jurídica não serem uma novidade, conforme visto no item anterior, até muito recentemente não havia (e em muitos programas ainda não há) a previsão de um afastamento sem suspensão do recebimento de bolsa e do vínculo na hipótese de os residentes se tornarem mães ou pais.

Tomando como exemplo o Estado do Rio de Janeiro, podemos relatar a experiência da Defensoria Pública do Estado e da Procuradoria Geral do Estado como pioneiras na instituição de licenças maternidade e paternidade nos respectivos programas de residência.

Por tudo que foi anteriormente apresentado nesse estudo, a parentalidade deve ser protegida e os

regimes de afastamento das atividades, sejam profissionais ou educacionais, precisam estar presentes, sem prejuízo dos respectivos vínculos. Nesse sentido, o instituto das licenças parentais (que podem se apresentar de inúmeras maneiras) constitui um instrumento primordial seja dos direitos das mães e pais, seja dos direitos das crianças.

No Brasil, como em muitos países, desde muito tempo, como já dito, a maternidade recebe proteção especial e os períodos de licença às mães por aqui adotados têm tempo superior aos destinados aos pais. Além de tratados internacionais, a própria Constituição e leis infraconstitucionais costumam destinar de 120 a 180 dias para as mães e de 5 a 30 dias para os pais.

Embora não seja objeto do presente artigo, a discussão sobre licença parental igualitária se encontra avançada em outros países e consiste em destinar um mesmo período de tempo para cada duas pessoas de referência da criança (por exemplo, 180 dias para a mãe e 180 dias para o pai) e, em muitos casos, os períodos podem ser somados e partilhados em comum acordo entre eles.<sup>63</sup>

63 No Congresso Nacional, tramitam hoje mais de uma dezena de projetos de lei sobre a licença maternidade e a licença paternidade, incluindo previsão para casais homoafetivos. Um deles é o PL nº 1974/2021, que estabelece a concessão de licenças igualitárias de 180 dias, a partir do nascimento, adoção ou fator gerador, independentemente de o casal ser heterossexual ou homoafetivo. A licença paternidade de 120 ou 180 dias beneficia, ainda, homens que

O marco inicial de proteção da maternidade no ambiente organizacional remonta a 1919, quando a Organização Internacional do Trabalho – OIT, no ano de sua instalação, reconheceu de pronto a necessidade de proteção à maternidade, com a adoção da Convenção nº 3, de 1919. O objetivo dessa proteção era resguardar a saúde da mãe e da criança, bem como proteger a trabalhadora de qualquer discriminação baseada na sua condição de mãe.

Outras duas importantes Convenções adotadas pela OIT sobre o tema merecem destaque: a Convenção nº 156, de 1981, relativa à igualdade de oportunidades e de tratamento para trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares, e a Convenção nº 183, de 2000, sobre a proteção da maternidade. Registre-se que o Brasil ainda não ratificou as duas convenções citadas acima.<sup>64</sup>

A Convenção nº 183 (substituiu as Convenções anteriores, 03/19

---

se tornaram pais junto a uma companheira ou que perderam a companheira no parto e também a homens que, sozinhos, adotaram um filho, independentemente de serem cisgênero ou de sua orientação sexual. De acordo com o projeto de lei citado, a licença parental seria concedida a até duas pessoas de referência para uma mesma criança ou adolescente, cada uma fazendo jus a um período de 180 dias, a serem gozados simultânea ou sucessivamente, com garantia de estabilidade de 180 dias após o retorno às atividades.

64 A ratificação da Convenção nº 156 foi encaminhada ao Congresso Nacional somente em 2023, e seu principal objetivo é eliminar a discriminação contra trabalhadores que, por possuírem responsabilidades familiares que lhe são historicamente atribuídas de maneira desproporcional, enfrentam conflitos entre a carreira profissional e a vida familiar.

e 103/52<sup>65</sup>) e sua Recomendação nº 191 estendem a cobertura a todas as mulheres empregadas, independentemente da sua função ou do tipo de estabelecimento, inclusive às que desempenham formas atípicas de ocupação e frequentemente não gozam de nenhuma proteção.

É importante ressaltar, acrescentando-se, que as licenças parentais, bem como regimes especiais conferidos a gestantes são direitos de dupla titularidade, conforme dito anteriormente e reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, diante de renovação trazida pela Lei nº 13.467/2017 (Reforma Trabalhista), ficou estabelecido que a empregada lactante só seria afastada de atividade insalubre em qualquer grau se apresentasse atestado médico recomendando o afastamento. Tal exigência foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 5.938-DF, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, conforme trecho em seu voto:

[...] imprescindibilidade da máxima eficácia desse direito social – proteção à maternidade

65 A Convenção nº 3, de 1919, foi revista, em 1952, pela Convenção nº 103 e, em 2000, pela Convenção nº 183, que ampliaram progressivamente o escopo das normas e dos direitos relacionados à proteção à maternidade, tendo em vista a maior inserção da mulher no mercado de trabalho.

–, portanto, também decorre da absoluta prioridade que o art. 227 do texto constitucional estabelece de integral proteção à criança, inclusive, ao recém-nascido. Na presente hipótese, temos um direito de dupla titularidade. A proteção à maternidade e à integral proteção à criança são direitos irrenunciáveis e não podem ser afastados pelo desconhecimento, impossibilidade ou a própria negligência da gestante ou lactante em juntar um atestado médico, sob pena de prejudicá-la e prejudicar o recém-nascido.<sup>66</sup>

Com base no farto referencial teórico e jurisprudencial, mesmo que a Residência Jurídica configure um Programa de Estágio de Nível Superior, e não configure vínculo de trabalho ou emprego, a importância de proteção à infância e à maternidade justifica a garantia de um direito de afastamento remunerado das atividades práticas e teóricas do programa de residência.

Seguindo a linha já adotada no Brasil no que diz respeito aos períodos de licença maternidade de 120 dias e de paternidade de 30 dias, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro inovou, em 2022, ao prever em seu Programa de Residência o afastamento das alunas

66 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.938-DF. Relator Min. Alexandre de Moraes. DJE nº 107, 30/04/2020.

e alunos residentes em virtude da maternidade ou paternidade.<sup>67</sup>

De acordo com o novo regime instituído, as alunas residentes passaram a ter direito ao afastamento, sem prejuízo do pagamento da bolsa-auxílio, por até 120 dias, a contar do parto, tendo igual direito as alunas residentes que obtiverem a adoção ou guarda judicial de menores de 12 anos. Para os alunos residentes, diferencia-se apenas o prazo, que é de 30 dias, nas mesmas condições previstas para as alunas.

Dessa forma, residentes que se tornem mães ou pais têm direito ao afastamento pelos períodos estabelecidos seguem recebendo o valor da bolsa auxílio e não têm sua inserção no programa prejudicada, pois, ao fim do prazo, podem retornar às suas atividades e estudos e completar o referido programa.

Já no âmbito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, com certo atraso, pois somente após 15 anos de instituição do Programa e por iniciativa da Comissão Especial para Promoção da Igualdade de Gênero o referido programa passou, a partir de 2023<sup>68</sup>, a contemplar a previsão de afastamento das atividades em razão da maternidade ou paternidade nos mesmos termos adotados pela

Defensoria Pública.

No entanto, note-se que a PGE/RJ avançou em relação ao realizado pela Defensoria Pública ao ampliar o prazo da licença maternidade para 180 dias, em consonância com as normas de proteção da criança e do direito à amamentação, na forma preconizada pela Organização Mundial de Saúde - OMS<sup>69</sup> e pelo Ministério da Saúde.

Tais medidas, além de fortalecer o cuidado compartilhado entre mães e pais, permitem a amamentação exclusiva nos seis primeiros meses de vida da criança, conforme recomendação da OMS e do Ministério da Saúde, sem prejuízo da garantia da permanência no programa. E, ainda, a medida reconhece que o dever de amparo à criança não é exclusivo da mulher ao conceder benefícios também ao pai, reforçando a importância de medidas que visem à proteção da parentalidade.

A inclusão desse direito é medida que, há muito, vinha sendo estudada pela Comissão Especial para Promoção da

67 Conforme Resolução DPGERJ n° 1.187, de 13 de outubro de 2022.

68 Conforme Resolução PGE/RJ n° 5.011, de 30 de novembro de 2023.

69 De acordo com a Organização Mundial da Saúde – OMS, a amamentação é a maneira natural de fornecer aos bebês nutrientes necessários ao crescimento e desenvolvimento adequados. Medidas protetivas e incentivadoras a partir de políticas públicas que garantam o direito à saúde, à alimentação e à proteção à maternidade são necessárias para o seu estabelecimento e manutenção. A OMS recomenda como medida de saúde pública a amamentação exclusiva por seis meses e até dois anos ou mais complementada com alimentação saudável. VICTORA, Cesar et al. Amamentação no século 21: epidemiologia, mecanismos, e efeitos ao longo da vida. In Epidemiol. Serv. Saúde, Brasília, 2016.

Igualdade de Gênero da PGE/RJ, no exercício de sua atribuição de propor políticas institucionais de valorização da equidade de gênero. A alteração se assentou, principalmente, no princípio constitucional da igualdade de gênero e da assistência integral à criança, nos direitos sociais fundamentais à proteção à maternidade e à infância e no dever do Estado de assegurar à criança, com absoluta prioridade, o direito à vida e à saúde.

A lente da igualdade de gênero tem sido um marco teórico obrigatório também em outras áreas da ciência. Em 2023, a revista científica *The Lancet*<sup>70</sup> publicou uma série de artigos específicos sobre a amamentação, em que os autores afirmam<sup>71</sup> que a amamentação não é responsabilidade exclusiva das mulheres e requer abordagens sociais coletivas que levem em consideração as principais barreiras estruturais que prejudicam o ambiente da amamentação, como, entre outros motivos, os mercados profissionais que acomodam mal os direitos reprodutivos e o trabalho de cuidados das mulheres, aprofundando as desigualdades de gênero.

70 A série especial da revista *The Lancet* sobre amamentação 2023 pode ser encontrada em <https://www.thelancet.com/series/Breastfeeding-2023>. Acesso em 30/10/23.

71 PÉREZ-ESCAMILLA, Rafael et al. Breastfeeding: crucially important, but increasingly challenged in a market-driven world. In *The Lancet. Series|Breastfeeding*, volume 401, issue 10375, p472-485, february 11, 2023. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(22\)01932-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(22)01932-8/fulltext). Acesso em 30/10/23.

O acesso deficiente a licenças maternidade e paternidade remuneradas, horários flexíveis para acomodar a amamentação ou pausas e instalações adequadas para amamentação ou extração de leite durante a jornada laboral são outros fatores destacados pelos autores como exemplos de ausência de políticas de proteção à maternidade, inadequadas ou mal aplicadas, que prejudicam a amamentação entre as mulheres trabalhadoras.

Ademais, com a citada série de artigos<sup>72</sup>, para alcançar a igualdade de condições de trabalho para as mães que amamentam, é necessário que ocorram mudanças organizacionais e sociais. Os locais de trabalho podem facilitar a amamentação, especialmente quando fazem parte de um conjunto mais amplo de políticas e práticas de apoio parental. A série aponta entre suas recomendações finais que os governos disponibilizem recursos para a proteção abrangente dos direitos da maternidade e para que adotem e apliquem legislação que proíba a discriminação contra as mulheres durante a maternidade.<sup>73</sup>

Neste sentido, desde a 14ª edição do concurso para a residência jurídica,

72 Ibid.

73 BAKER, Phillip et al. The political economy of infant and young child feeding: confronting corporate power, overcoming structural barriers, and accelerating progress. In *The Lancet. Series|Breastfeeding| Volume 401, Issue 10375, P503-524, February 11, 2023*. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(22\)01933-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(22)01933-X/fulltext). Acesso em 30/10/23.



considerando o direito assegurado às mães de amamentarem seus filhos de até 6 (seis) meses, durante a realização da prova, às candidatas que desejarem e informarem antes do início da prova, é conferido o tempo de 30 minutos, a cada 2 horas de prova, para a amamentação, o qual, uma vez gozado, é acrescido ao tempo total do exame.

Outra medida a destacar, ainda como ação da Comissão de Gênero da PGE/RJ, em maio de 2023, foi a inauguração de sala de apoio à amamentação, com base na estratégia “Apoio à Mulher Trabalhadora que Amamenta” do Ministério da Saúde. A sala de apoio à amamentação da PGE/RJ está em pleno uso pelas mulheres lactantes que trabalham no órgão (procuradoras, servidoras, terceirizadas, residentes e estagiárias) e foi a primeira a ser instalada em um órgão do Sistema de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, tendo sido certificada pelo Ministério da Saúde em dezembro de 2023 e inspirou outros órgãos estaduais a replicarem a medida, como a Defensoria Pública e o Tribunal de Justiça.

Nesse sentido, a superveniência de uma gravidez, se não inviabiliza, em muito dificulta a permanência, em especial das alunas-residentes, nos Programas de Residência que não preveem o afastamento remunerado e o retorno às atividades após o fim do período, o que certamente embaraça o direito ao livre planejamento familiar.

Tal cenário se apresenta como grande obstáculo na missão institucional dos órgãos públicos de prevenir e enfrentar todas as formas de discriminação e violência contra as mulheres no âmbito das instituições, em total oposição aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, da ONU<sup>74</sup>, em especial aos de nº 5 – Igualdade de Gênero, na medida em que direitos reprodutivos não são garantidos por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família e de nº 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes, ao deixar de promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável.

Iniciativas como a da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro de prever a proteção da parentalidade durante a residência jurídica ratificam que a licença remunerada nos Programas de Residência constitui um novo instrumento de promoção da igualdade de gênero na Administração Pública, devendo ser replicado nos demais programas do país.

## **Conclusão**

O cuidado com as próximas gerações revela a forma como a sociedade lida

74 Em 2015, a ONU propôs uma nova agenda de desenvolvimento sustentável para os 15 anos seguintes, a Agenda 2030, composta pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), conforme disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 25/02/24.



com seu futuro. Numa comunidade eticamente responsável, o amparo às crianças é um dever de todos, da família, da sociedade e do Estado, garantido por políticas e práticas que contribuam para o desenvolvimento integral e saudável das crianças, como bem vislumbra o artigo 227 da Constituição Federal de 1988.

Durante boa parte da história humana recente, esse atributo foi conferido exclusivamente às mulheres, o que, na contemporaneidade, somou-se à sua entrada no mercado de trabalho, o que contribuiu para a desigualdade entre homens e mulheres.

A desigualdade de gênero, construída em tempos remotos e aprofundada nos últimos séculos tendo em mente a divisão entre trabalho reprodutivo e trabalho produtivo, permanece em vigor apesar de avanços sociais e normativos.

Portanto, ainda há muito a avançar para eliminar estigmas e estereótipos, bem como para construir um compromisso coletivo de compartilhamento do cuidado, valorização da cidadania, permitindo a constituição de sujeitos plenos.

A concessão da licença maternidade e paternidade aos residentes jurídicos que iniciam a vida profissional na Administração Pública consiste em exemplo de política pública de proteção à parentalidade e de compartilhamento do cuidado entre família, sociedade

e Estado, na medida em que as instituições também se comprometem com o pleno desenvolvimento das próximas gerações e com a diminuição da desigualdade de gênero e a discriminação no ambiente de trabalho.

Neste sentido, propõe-se que a iniciativa seja replicada nos demais programas de residência jurídica das Procuradorias Gerais dos Estados e das demais instituições do sistema de justiça.

## Referências

BADINTER, Elisabeth. O amor conquistado: o mito do amor materno. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985, apud IACONELLI, Vera. Mal-estar na maternidade. Do infanticídio à função materna. São Paulo: Zagodoni, 2020.

BAKER, Phillip et al. The political economy of infant and young child feeding: confronting corporate power, overcoming structural barriers, and accelerating progress. In *The Lancet. Series|Breastfeeding|* Volume 401, Issue 10375, P503-524, February 11, 2023.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe: lacunas e oportunidades / Sandra Naranjo Bautista, Mariana Chudnovsky, Luciano Strazza, Edgardo Mosqueira, Carmen Castañeda. União Federal. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Notícias. Edição de 20 de abril de 2023.

BIROLI, Flávia. *Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRASIL. Decreto no 3.321, de 30 de dezembro de 1999. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. DOU, 31/12/99.

BRASIL. Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. DOU, 02/08/96.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Informe. Histórico e Evolução Recente da Concessão de Salários-Maternidade no Brasil. Vol. 19. Nº 02. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.220-SP. Relatora Min. Carmen Lúcia. DJE nº 55, 22/03/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.752-SC. Relator Min. Luiz Fux, DJE. 04/11/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.938-DF. Relator Min. Alexandre de Moraes. DJE nº 107, 30/04/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.693-ES. Relatora Min. Rosa Weber. DJE nº 195, 29/09/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 20-DF. Relator Min. Marco Aurélio. DJE, 19/12/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 842.844-SC. Relator Min. Luiz Fux. DJE 05/12/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.058.333-PR, Relator Min. Luiz Fux, DJE nº 250, 22/11/2018.

CHAKIAN, Silvia. *A construção do direito das mulheres: histórico, limites e diretrizes para uma proteção penal eficiente*. 2a. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. Tradução: Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.

Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Objetiva: Rio de Janeiro, 2019.

EVARISTO, Conceição. *Olhos D'água*. Rio de Janeiro: Pallas: Fundação Biblioteca Nacional, 2016.

FARIAS FILHO, José Almir. *Higienismo e forma urbana: uma biopolítica do território em evolução*. Rev. Bras. Gest. Urbana 14, 2022.

FEDERICI, Silvia. *Calibã e a bruxa*:

mulheres, corpo e acumulação primitiva. Tradução coletivo Sycorax. 2a. ed. São Paulo: Elefante, 2023

FEDERICI, Silvia. O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. Tradução coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2019.

FERRANTE, Elena. A filha perdida. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

GONZALEZ, Lélia. Cultura, etnicidade e trabalho: efeitos linguísticos e políticos da exploração da mulher. In Por um feminismo afro-latino-americano. RIOS, Flávia; LIMA, Marcia (orgs). Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

IACONELLI, Vera. Mal-estar na maternidade. Do infanticídio à função materna. São Paulo: Zagodoni, 2020.

IACONELLI, Vera. Manifesto Antimaternalista: psicanálise e políticas de reprodução. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Estatísticas de Gênero - Indicadores sociais das mulheres no Brasil / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. 2a. ed. 2021.

LIMA, Isabel et al. Proteção legal à amamentação no Brasil. In R. Dir. Sanit., São Paulo, v. 14, n.3, p. 66-90, nov. 2013/fev 2014.

MOREIRA, Adilson et al. Manual de

educação jurídica antirracista. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

MOREIRA ALVES, Branca; PITANGUY, Jacqueline. Feminismos no Brasil: memórias de quem fez acontecer. Rio de Janeiro, Bazar do Tempo. 2022.

MUÑOZ, Jaime Rodriguez-Arana. El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas. Navarra: Arazandi, 2006.

NOWAK, Bruna, OLIVEIRA, Christiane; BARBOZA, Estefania; FACHIN, Melina. (Org.) Constitucionalismo Feminista. 2a ed. (Portuguese Edition), 2021. Edição do Kindle.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU Convention on the Elimination on all forms of discrimination against the women. 1979.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948.

ONU. Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos. Nova Iorque. ONU, 1966.

ONU. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Nova Iorque, ONU, 1966.

PÉREZ-ESCAMILLA, Rafael et al. Breastfeeding: crucially important, but increasingly challenged in a market-driven world. In The Lancet. Series|Breastfeeding, volume 401, issue 10375, p472-485, 2023.

PIKETTY, Thomas. Uma breve história

da igualdade. Tradução: Maria de Fátima Oliva do Couto. 1a. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022.

PIOVESAN, Flávia, [Princípios e Direitos Fundamentais] Igualdade de Gênero na Constituição Federal: os direitos civis e políticos das mulheres do Brasil. 2008.

PUBLIC HEALTH REPORTS. "Woman and Health, United States, 1980", v. 95 (sup.), pp 9-11; 36-7, 1980, apud FEDERICI, Silvia. O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. Tradução coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2019.

REDE PENSSAN. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]: II VIGISAN: relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert, 2022.

TAVARES, Mariana Miranda. Enredadas contra a fome: as redes dos movimentos sociais na aprovação do auxílio emergencial em dobro para mulheres chefes de famílias monoparentais. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

TOMAZONI, Larissa; BARBOZA, Estefânia. Interpretação constitucional feminista e a jurisprudência do

Supremo Tribunal Federal. In NOWAK, Bruna, OLIVEIRA, Christiane; BARBOZA, Estefania; FACHIN, Melina. (Org.) Constitucionalismo Feminista. 2a ed. (Portuguese Edition), 2021. Edição do Kindle.

VICTORA, Cesar et al. Amamentação no século 21: epidemiologia, mecanismos, e efeitos ao longo da vida. In Epidemiol. Serv. Saúde, Brasília, 2016.

YAMAGUT, Bruna. Mulheres ocupam apenas 29% dos cargos de liderança na indústria brasileira, diz pesquisa. O Globo. Edição de 08 de março de 2023.

ZOGBI, Paula. Sete mulheres pioneiras que abriram espaço às outras em áreas antes inacessíveis. INFOMONEY. Carreira. Edição de 08 de março de 2016.

## **“PARA INGLÊS VER”: A FORÇA SIMBÓLICA DA LEGISLAÇÃO PARA MULHERES NO CONTEXTO DA FEMINIZAÇÃO DO PROCESSO MIGRATÓRIO BRASILEIRO**

Cristiane Guimarães

### **Resumo:**

A migração é um fenômeno que gera diferenças substanciais nos territórios de ocupação e de origem, criando realidades culturais e novas identidades. No contexto do século XXI, embora com as definições econômicas restritas de desenvolvimento, diante da Agenda 2030, o quadro é hoje completado com conceitos mais amplos do desenvolvimento humano e de desenvolvimento sustentável, estando presente em três Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O estudo tem como foco a feminização da migração, abordando a tensão permanente entre o universalismo dos direitos humanos e as concepções individualistas do regime democrático e uma via de solução através da busca do equilíbrio entre o paradoxo das forças simbólica e normativa dos direitos humanos, necessário enfrentamento para a minimização da vulnerabilidade e invisibilidade, e, também, a efetiva proteção da mulher migrante.

## Introdução

As garantia dos direitos humanos está esculpida na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), instrumento que assegura que todas as pessoas tem o direito a ter direitos, sem discriminações, fundamentada na dignidade da pessoa humana, e, por consequência exsurgem como corolários a universalidade, a indivisibilidade e independência dos direitos humanos, estabelecidos naquela Carta e ratificados pela Organização das Nações Unidas. Além disso, buscando dar efetividade aos direitos humanos firmados pela DUDH, a Assembleia Geral da ONU aprovou os Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Para prevenir direitos à população migrante e apátrida, a Convenção Americana de Direitos Humanos, comumente reconhecida como Pacto San José da Costa Rica, instrumento gerado no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), assegura direitos de circulação e residência, entre os países signatários.

A partir da Segunda Guerra Mundial algumas normas foram criadas para proteção do indivíduo contra perseguições, surgindo, assim, o Estatuto dos Refugiados em 1951,

que obriga os estados Parte ao compromisso da igualdade entre refugiados e nacionais. A partir de 1967, um novo Protocolo ampliou a vigência da norma amparando qualquer pessoa perseguida que se encontre fora de seu país e precise de ajuda para preservação de suas garantias. De igual modo, a Declaração de Cartagena (1984) amplia o conceito de refugiado para incluir situações de violação maciça de direitos humanos.

Em 2004, a Declaração do México, alarga o conteúdo da anterior (Cartagena) e estabelece um plano para que os países signatários promovam ações voltando-se às medidas efetivas de proteção aos refugiados juntamente com organizações, a exemplo da ACNUR. Contudo, foi na Declaração de Nova York, em 2016 que restaram definidos quatro objetivos: (i) a redução da pressão sobre países que acolhem migrantes; (ii) melhoria na autossuficiência dos refugiados; (iii) acesso à soluções de outros países, como uma rede; e, (iv) apoio aos países de origem dos refugiados, permitindo condições de retorno. Dentre as normativas que regem os direitos trabalhistas, a Convenção nº 97, da OIT de 2019, rege o direito dos trabalhadores migrante, dando-lhe igualdade de tratamento.



A Constituição Federal do Brasil no art. 5º, caput garante “aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade...” e para efetivar o Estatuto dos Refugiados no Brasil foi editada a Lei 9474/97 instituindo o CONARE, órgão do Ministério da Justiça que visa proteger direitos dos refugiados no território brasileiro. E, afinal, em 24 de maio de 2017 foi promulgada a Lei 13.445, a Lei de Migração, que estabeleceu diretrizes, direitos e deveres para o migrante, inclusive, orientando políticas públicas voltadas à população migrante.

Historicamente, a migração é um fenômeno que gera diferenças substanciais nos territórios de ocupação, bem como nos espaços antes ocupados, cria realidades culturais e novas identidades. Isso ganha maior significado quando, no contexto do século XXI, a população mundial vivencia a Revolução Digital e passa pela maior Crise Sanitária da nossa era, a COVID-19. Esses paradigmas são relevantes no estudo das causas do fluxo migratório. A considerar esses dois grandes acontecimentos centrais e os movimentos centrípetos de contextos outros, a exemplo das crises econômicas em países, guerras, políticas de restrição à migração, condições climáticas, fome, violência e discriminação de gênero e raça, o estudo do fenômeno migratório passa

a exigir novas bases metodológicas para sua compreensão, em verdadeira reorientação epistemológica.

A migração sempre esteve estreitamente relacionada com o desenvolvimento econômico e social, mas só recentemente tornou-se parte do pensamento dominante sobre o desenvolvimento e da política internacional. As apostas políticas são altas na tentativa de adaptação aos novos níveis de pressão migratória, não só na União Europeia (UE), mas também no resto do mundo. Diversamente dos anteriores Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a Agenda 2030 para Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) contém três menções explícitas à migração, reconhecidas como um elemento importante de uma série de questões interligadas. Este quadro abrangente e universal, que se aplica a todos os países, apela à proteção laboral para todos, incluindo migrantes (Meta 8.8<sup>1</sup>); redução das desigualdades dentro e entre os países, inclusive pela facilitação de relações ordenadas e seguras migração (Meta 10.7<sup>2</sup>) e reduções na transação custos<sup>3</sup> das

---

1 Meta 8.8- Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários.

2 Meta 10.7- Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas.

3 Meta 10.c- Até 2030, reduzir para menos de 3% os custos de transação de remessas dos migrantes e eliminar os corredores de remessas com custos superiores a 5%.

remessas de migrantes (Meta 10.c).<sup>4</sup> Por outra via, a UE renovou as suas políticas externas dos últimos anos, para enfrentar de forma abrangente novos desafios, dentre estes, as pressões migratórias sem precedentes nas suas fronteiras. Os principais componentes que estruturam a política externa de migração da UE – a Abordagem Global para Migração e Mobilidade (GAMM), Agenda Europeia da Migração (2015) e o Novo Quadro de Parceria com Países Terceiros (2016) (incluindo ‘pactos de migração’ e o Investimento Externo Europeu Plano – EIP (2017)) – instrumentos que evidenciam, cada vez mais, a pauta que lhes interessa: a relação entre desenvolvimento e migração.<sup>5</sup> Na política de desenvolvimento da UE, a Revisão de 2017 do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, confirma a importância do nexo de desenvolvimento com a política migratória.

O interesse europeu no controle da migração está presente em todo o documento denominado „Quadro Parceria com Países Terceiros“, inclusive no que tange a política externa mediada pela diplomacia financeira, deixando claro que há o maior investimento e incentivo para as pessoas ficarem em casa<sup>6</sup>, ou

seja permanecerem em seus países de origem.

Gize-se, por conseguinte, que existe uma cadência retórica dentre os acadêmicos ao afirmarem que a relação entre as condições de desenvolvimento e fluxos migratórios tem muito mais nuances, do que o discurso político comum apresentado sobre as causas profundas da migração, exigindo uma investigação mais aprofundada. É o caso, por exemplo, da questão paralela sobre os efeitos da emigração no desenvolvimento dos países de origem e, ainda, da repercussão subjetiva da migração no entorno do gênero. Contudo, a ligação entre migração e desenvolvimento é o conteúdo objetivo das pesquisas mais comuns e que toma a maior parte do debate acadêmico sobre a migração. O aprofundamento da compreensão sobre as interligações entre desenvolvimento e migração deve começar pela definição de conceitos, novos diagnósticos a partir de melhores recortes epistemológicos e a apresentação em rede dos dados obtidos.

Algumas das controvérsias no debate sobre migração e desenvolvimento, as próprias interligações, baseiam-se em diferentes definições e indicadores de desenvolvimento, dificultando, sobremaneira o levantamento de dados para um diagnóstico mais global. Embora a migração seja observável e mensurável, a obtenção de dados a nível global impõe sérios

4 K. Newland, *The Global Compact for Migration: How Does Development Fit In?*, Migration Policy Institute, November 2017, pp. 2-3.

5 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IR4555&from=NL>

6 *Ibidem*, item 38 do Plano.

desafios, porquanto o fenômeno é medido, porém mais frequentemente, em termos do estoque de migrantes – pessoas que residem num país diferente do seu país de nascimento – e dos fluxos migratórios – que contarão, ao longo de um período de tempo, imigrantes que chegam a um país e aqueles que regressam; emigrantes que saem de um país e regressam, e migrantes em trânsito.

Segundo o Relatório de Migração Mundial de 2017 (antes da COVID-17<sup>7</sup>), o estoque global de migrantes – 258 milhões em 2017 – está a crescer desde 2010, representando então, 3,3% da população mundial (contra 2,8% em 1990). Embora os migrantes africanos representem apenas 14% da migração internacional, a tendência para o continente é de aumento acentuado. Entre 2010 e 2017, o número de migrantes da África Subsaariana cresceu a uma taxa superior (31%) à média mundial (17%)<sup>8</sup>.

Mais recentemente, o Relatório de Migração Mundial de 2022, traz novos parâmetros sobre volume de remessas entre países de origem e destino:

Mais de 40% de todos os

7 A imobilidade relacionada com a COVID-19 tornou-se o “grande disruptivo” da migração. A COVID-19 tem sido a pandemia mais grave do século, com a sua combinação de elevada transmissão, estirpes de vírus e a gravidade da doença, forçando os decisores políticos a entrar em território anteriormente desconhecido.

8 [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017\\_Highlights.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf), p.2.

migrantes internacionais em todo o mundo em 2020 (115 milhões) nasceram na Ásia, quase 20% originários principalmente de seis países asiáticos, incluindo a Índia (o maior país de origem), China, Bangladesh, Paquistão, Filipinas e Afeganistão. O México foi o segundo maior país de origem e a Federação Russa, o terceiro. Vários outros países europeus têm populações consideráveis de emigrantes, incluindo a Ucrânia, a Polónia, o Reino Unido, a Roménia e a Alemanha. Os Estados Unidos da América têm sido o principal país de destino de migrantes internacionais desde 1970. Desde então, o número de pessoas nascidas no estrangeiro que residem no país mais do que quadruplicou – de menos de 12 milhões em 1970, para perto de 51 milhões, em 2019. A Alemanha, o segundo principal destino de migrantes, também observou um aumento ao longo dos anos, de 8,9 milhões em 2000 para quase 16 milhões em 2020.<sup>9</sup>

Embora haja preocupações constantes com a política de desenvolvimento e as definições económicas restritas de desenvolvimento (especialmente o PIB crescimento per capita),

9 <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>

diante da Agenda 2030, o quadro é hoje completado com conceitos mais amplos do desenvolvimento humano e, mais recentemente, do desenvolvimento sustentável.

Desde 1990, as Nações Unidas, no contexto do programa de desenvolvimento da ONU mede o índice de desenvolvimento humano (IDH), uma compilação anual de indicadores como esperança de vida, escolaridade, nível e rendimento. Isto contrasta com a visão estreita de desenvolvimento que se concentra no crescimento do PIB, no aumento da renda pessoal ou na industrialização. O Desenvolvimento Sustentável, ancorado na Agenda 2030, amplia, ainda mais, o conceito para incluir a dimensão ambiental, bem como a ideia de combate às desigualdades, consubstanciada na expressão 'não deixar ninguém atrás'.<sup>10</sup>

O progresso em direção aos 17 ODS (definidos em uma lista de 169 metas dos ODS) é medido com o ajuda de 232 indicadores detalhados que podem ser monitorados através de um rastreador. O Banco Mundial é referência de fonte valiosa de indicadores relacionados com o desenvolvimento.

Inobstante um novo olhar humanitário sobre o processo migratório, voltando

o discurso sobre a questão de gênero, pode ser questionado, em que indicador precisamente se detecta o debate sobre as milhares de mulheres e meninas migrantes, seus flagelos, seus interesses em termos de empregabilidade, empreendedorismo, sustentabilidade financeira e, ainda, o respectivo posicionamento dos países de origem e destino sobre elas, em termos de formulação e execução de políticas públicas urgentes.

O presente estudo não pretende estabelecer a causalidade ou isolar fatores para comprovação do fenômeno migratório ou, ainda, apresentar uma nova classificação, mas propor um recorte epistêmico e especialmente necessário, para questionar, em que medida a legislação vigente impacta efetivamente nas mulheres migrantes no território brasileiro. Por esta razão, a metodologia que guia o artigo é a pesquisa bibliográfica

10 <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>

11 <https://www.estrategiaods.org.br/nao-deixar-ninguem-para-tras-como-adaptar-para-sua-realidade-local/>

realizada em livros, manuscritos e jornais, físicos e eletrônicos, conforme indicações nas referências.

Com esta finalidade, estabelece o presente artigo um ponto de partida, voltado a compreender o que impulsiona

10 <https://www.estrategiaods.org.br/nao-deixar-ninguem-para-tras-como-adaptar-para-sua-realidade-local/>

o fenômeno da migração no mundo, os macro e micro fatores que influenciam o processo migratório; realiza breves considerações sobre o direito dos outros; pesquisa sobre o processo histórico de migração brasileira e a força simbólica da legislação para mulheres, para tentar contribuir em inovação epistêmica indagando sobre a (in) existência de aparatos normativos e políticas públicas voltadas à mulher migrante, para afinal, considerar que a força simbólica em sua ambiguidade pode, também, contribuir positivamente para a mobilização social e concretização normativa.

## **2. O fenômeno da migração no mundo, os macro e micro fatores que influenciam o processo migratório.**

Embora seja difícil estabelecer causalidade e isolar os fatores que facilitariam ou dissuadiriam migração internacional, vários estudos tentam abordar a questão dos impulsionadores da migração. A decisão individual de migração e a capacidade de colocá-la em prática são frutos de uma interação entre uma variedade de fatores que são moldados por um contexto econômico, político e social mais amplo.

A distinção entre fatores “push” (a razão pela qual as pessoas deixam o seu país) e fatores “pull” (a razão pela qual as pessoas se mudam para um determinado país) também é frequentemente encontrado.

No artigo francês “L’importance du lien entre migration et développement et l’opposition entre la migration par choix et la migration par nécessité” (tradução própria):

Em segundo lugar, em parte devido à variedade e interligação destes muitos causas profundas da migração, por vezes é difícil perceber a diferença entre uma migração “voluntária” e migração “involuntária”. Contudo, na medida em que é muitas vezes possível, até mesmo óbvio, fazer esta distinção, é absolutamente fundamental (e até exigido pela legislação internacional em cada vez mais casos) de distinguir a migração por necessidade ou obrigação (forçada ou quase forçada) da migração por escolha.<sup>11</sup>

Fatores impulsionadores, como violência, perseguição ou fome, são dominantes em casos de migração “forçada”, enquanto fatores de atração, como violência, perseguição ou fome, são dominantes em casos de migração “forçada”, enquanto fatores de atração, como melhores salários ou

<sup>11</sup> J. Wets, *L’importance du lien entre migration et développement et l’opposition entre la migration par choix et la migration par nécessité*, Higher Institute for Labour Studies, University of Leuven, Belgique, 2007, p.4. Disponível em: [https://www.gfmd.org/sites/g/files/tmzbd11801/files/documents/gfmd\\_brussels07\\_csd\\_session\\_6\\_fr.pdf](https://www.gfmd.org/sites/g/files/tmzbd11801/files/documents/gfmd_brussels07_csd_session_6_fr.pdf). Acesso em 14 de fev.2024.



redes de segurança sólidas, atraem indivíduos para um país estrangeiro, são fundamentais para definir a migração voluntária, embora a variedade e a interconexão de drivers torna esta distinção muitas vezes difícil na prática. A seguir seguiremos a apresentação de macro e micro fatores segundo a classificação de Marta Latek, membro do Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu.<sup>12</sup> Dentre os macro fatores, a pesquisa sinaliza os seguintes:

### **Tendências demográficas**

África é o único continente cuja população continua a crescer muito rapidamente. Nos países mais pobres, uma elevada taxa de natalidade pode dificultar a migração, especialmente para destinos mais distantes. No entanto, na dificuldade de geração de emprego e renda para os jovens adultos, esta expansão demográfica tem possibilidade de aumento. As Nações Unidas estimaram que a população total da África em 1960 era de cerca de 300 milhões, tendo atingido 1,2 mil milhões em 2017, e prevê-se que aumente ainda mais, atingindo 2,5 mil milhões em 2050.

<sup>12</sup> LATEK, Marta. Interlinks between migration and development. EPRS | European Parliamentary Research Service Research Service PE 630.351 – Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2019\)630351](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2019)630351) January 2019. Acesso em: 14 de fev. 2024.

### **Redes de migrantes existentes**

A diáspora nos países de acolhimento desempenha um fator crucial, a longo prazo, na modelagem dos fluxos migratórios. De fato, a formulação de um projeto de migração é fortemente facilitada pela informação fornecida por aqueles que já viveram o processo. Viver numa zona com fortes taxas de emigração e/ou ter familiares no exterior pode estimular tanto o desejo de migrar quanto a execução do projeto.

### **Conflito/insegurança**

O aumento dos conflitos armados desencadeou um aumento acentuado da migração forçada. Em meados de 2018, 68,5 milhões de pessoas foram deslocadas à força, 400 milhões (incluindo 40 milhões internamente) foram deslocados e 28 milhões eram refugiados e requerentes de asilo.

Mais do que metade da população mundial de refugiados vem de três países devastados pela guerra: Sudão do Sul, Síria e Afeganistão. Mais de 85% das pessoas deslocadas à força permanecem nos países em desenvolvimento. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a África Subsaariana é agora o lar para 31% da população global de refugiados. Em alguns casos, como no Líbano, uma em cada seis pessoas recebeu proteção humanitária. Grandes fluxos de migrantes podem agravar



ainda mais os problemas existentes, tensões de segurança econômica e política, arriscando desestabilizar o país anfitrião e, em última análise, produzindo assim mais deslocamento forçado. A influência do conflito e da segurança na migração fluxos não é, no entanto, imediato: requerentes de asilo e refugiados relataram tentar lidar localmente com as consequências do conflito, e movendo-se apenas quando não lhes restassem mais alternativas. As entrevistas com migrantes mostraram que “uma combinação de vários fatores negativos é muitas vezes responsáveis pela decisão de partir”; os migrantes afetados relatam que o conflito violento aliado a falta de possibilidades de emprego os levou a sair.

### **Mudanças climáticas**

O Banco Mundial estima que, até 2050, 143 milhões de pessoas viverão em três regiões particularmente expostas – África Subsaariana, Sul da Ásia e América Latina – serão pressionados pelas tensões das alterações climáticas a migrar dentro dos seus países em primeira instância, com possíveis consequências adicionais para o movimento posterior. Isso é estimado que 8% da população africana em 2100 será afetada por períodos prolongados de calor, e mais de 13% por períodos prolongados de seca.

### **Fatores geográficos e históricos**

A distância entre os países emissores e receptores, língua comum ou passado colonial. Esses fatores imutáveis são importantes para a compreensão de alguns padrões migratórios (por exemplo, a alta proporção de migrantes do Norte de África na UE).

FONTE: Interlinks between migration and development.

EPRS | European Parliamentary Research Service Research Service PE 630.351

Por outro lado os fatores que desempenham um papel central nas decisões individuais de migração, os micro fatores são determinantes para a transmissão cultural e política, gerando alguns ativos como o capital humano, comportamento social inovador ou aspiração política – adquiridos como resultados de migração, também são transferidos para regiões de origem dos migrantes:

### **Competências relacionadas**

O aumento do rendimento nos países pobres não reduz a migração, pelo contrário produz migração adicional até certo nível. Numerosos estudos empíricos confirmaram a teoria de Zielinski de 1971 de que a curva de transição de mobilidade em ‘U invertido’ molda o relacionamento entre migração e desenvolvimento econômico. Taxas de emigração para países da OCDE de países em

desenvolvimento crescem com o aumento da renda per capita, até US\$ 6.000, e tendem a diminuir depois disso. A explicação mais comum para esse fenômeno é que migração - como acesso à internet, competências linguísticas, conexões comerciais e turismo no exterior.

### **Aspirações**

As decisões individuais de migrar são influenciadas pela percepção da situação internacional desigualdades, comparações entre oportunidades de vida doméstica em termos de emprego, educação ou acesso aos cuidados de saúde e a percepção das mesmas oportunidades no estrangeiro. Insatisfação com condições de vida e uma visão pessimista sobre o futuro estão associadas a um maior desejo de mudar para outro país. O acesso à Internet e às redes sociais torna o 'comparação' de perspectivas de vida mais fácil. Com base em uma pesquisa Gallup World Poll para 2013-2016 período, cerca de 30% das pessoas nos países de baixos rendimentos manifestam o desejo de migrar para o estrangeiro, enquanto 1% toma medidas práticas para implementar esta aspiração. Em África, o desejo de migração é o mais frequente (31%), seguida pela Europa (fora da UE) (27%) e América Latina e Caribe (23%).

### **Relacionado com o rendimento**

O aumento do nível de educação é identificado como um dos principais fatores que contribuem para o aumento da migração a curto prazo. Está comprovado que indivíduos mais instruídos e mais ricos têm melhores meios para levar a cabo os seus projetos de migração. Maior rendimento disponível, portanto, significa maior capacidade de pagar os custos diretos de migração, mas também maior capacidade de investir em coisas que inspirem e facilitem o aumento dos meios financeiros tornam a migração mais acessível.

Estudos a nível nacional mostram que pessoas em situação de pobreza, se conseguem migrar, tendem a fazê-lo por distâncias mais curtas, com rotas intercontinentais. A migração é a mais comum para aqueles que são mais ricos.

### **Gestão de riscos**

Ao permitir a diversificação da fonte de rendimento agregado familiar através da migração, as famílias tentam mitigar os riscos associados a conflitos, riscos ambientais, perdas de emprego ou doença repentina. Economias mais estáveis e previsíveis, com uma rede de segurança social funcional, poderiam ajudar a reduzir a necessidade de seguros contra choques negativos, reduzindo a migração.

## Transmissão social e política

A transferência cultural muitas vezes diz respeito esferas da vida pessoal e familiar, em particular os papéis desempenhados pelas mulheres e a educação dos crianças, o que por sua vez afeta as taxas de fertilidade. Estudos confirmam que a migração para os países da OCDE contribui para taxas de fertilidade mais baixas, enquanto o oposto ocorre com a migração para países ricos com altas taxas de fertilidade, como os países do Golfo. A migração favorece o empoderamento das mulheres e a igualdade de gênero redefinição de papéis nas sociedades patriarcais, em primeiro lugar para as mulheres migrantes, mas também para aquelas que permanecem em casa e tendo que assumir muito mais responsabilidades.

FONTE: Interlinks between migration and development.

EPRS | European Parliamentary Research Service Research Service PE 630.351

## 3. O processo histórico de migração brasileira e a força simbólica da legislação para mulheres

### 3.1 Considerações sobre o direito dos outros

Antes de tratarmos, mesmo que brevemente, sobre o processo histórico de migração no Brasil, e, para não adentrarmos em um universo que envolve a interseccionalidade

temática sem considerações teóricas prévias, perscrutemos de logo, os ensinamentos da Seyla Benhabib sobre os tensionamentos entre o universalismo dos direitos humanos e as concepções individualistas do regime democrático, aspecto relevante no enfrentamento do processo de aculturação do fenômeno da migração in verbis,

“Los derechos humanos universales tienen un atractivo que trasciende el contexto, mientras que la soberanía popular y democrática debe constituir un demos circunscrito que actúa para autogobernarse. El autogobierno implica autoconstitución. Hay así una contradicción irresoluble, quizás una «tensión fatal» (Colé, 2000: 2), entre los principios expansivo e inclusivo del universalismo moral y político, anclado en los derechos humanos universales y las concepciones particularistas y excluyentes del cierre democrático”.<sup>13</sup>

Nesse sentido a autora evidencia uma forte contraposição entre a teoria discursiva, metanorma que alberga os princípios de reciprocidade igualitária e de respeito universal - quando reconhecemos os direitos de todos os seres em condições de falar e agir como participantes de uma comunicação

<sup>13</sup> BENHABIB, Seyla. Los Derechos de los Otros. Barcelona: Editorial Getisa, 2005, p.24

moral – esta, sempre molestada pelas questões de pertencimento, relacionadas a inclusão e exclusão, ao que ela chama de *membresía política*.

Em apoio argumentativo à Benhabib, Carl Schmitt também sustentava que, ambas, a crença na igualdade moral universal e a crença na igualdade dos cidadãos, eram necessariamente incompatíveis<sup>14</sup>. Mas as democracias constitucionais modernas baseiam-se na convicção de que estes dois compromissos podem ser usados para limitar um ao outro, que podem ser renegociados, rearticulados e seu significado pode ser modificado.

A mesma autora acrescenta que desenvolve o conceito de “*itarações democráticas*” para mostrar que o compromisso com as normas constitucionais e internacionais podem ser mediados pela vontade da maioria democrática. As itarações democráticas são processos complexos de debate, deliberação e aprendizagem pública, através dos quais são questionadas e contextualizadas, invocadas e revogadas, as afirmações dos direitos universalistas, em todas as instituições jurídica e política, bem como na esfera pública das democracias liberais.<sup>15</sup> Fato é que uma implicação clara de

qualquer moral cosmopolita e legal é que as disparidades existentes nos padrões de vida e nas expectativas da vida dos povos no mundo deveriam estar sujeitas a críticas e reforma. Tal como sinalizado por Kant os indivíduos são as unidades de direitos morais e legais em uma sociedade mundial e não os povos. As interações das pessoas são contínuas e não episódicas; suas vidas e condições de vida são interdependentes, como eram no modelo rawlsiano de povos e tais acepções têm implicações claras para os direitos de migração e pertencimento justo e contemporaneamente solidário.

Nessa toada, podemos dizer que a igualdade socioeconômica é em si uma pré-condição para o exercício efetivo dos direitos democráticos de cidadania. O valor igual da liberdade para os cidadãos só pode ser realizado se também tiverem acesso ao pacote de direitos necessários para que possam viver e desfrutar de vidas com dignidade e autonomia humanas. Nas sociedades democráticas, o acesso ao gozo de um pacote de direitos e reivindicações é um aspecto crucial do significado de cidadania.

Portanto, seguindo este raciocínio como solidarizar-se, apoiar e ajustar o pacote de direitos aos migrantes quando os nacionais não possuem este acesso? Como dizer à mulher,

14 SCHIMITT Carl, 1888- *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge, MA, MIT Press, 1988.

15 BENHABIB. Seyla. *Los Derechos de los Otros*. Barcelona: Editorial Getisa, 2005, p.25

brasileira, negra, residente na periferia, mãe e desempregada que ela concorrerá em busca do emprego em mesmas condições que a mulher venezuelana ou haitiana, especialmente pelo justo direito de pertencimento haurido do art. 5º da CF e das Leis Migratórias atuais? E se fosse em circunstância oposta, teria essa mulher brasileira, a reciprocidade efetiva em outros países latino americanos ou na União Europeia? Uma reflexão inexorável quando se explora a efetividade das leis nacionais que, ao final, irão justificar as políticas públicas relacionadas à igualdade de gênero e também à igualdade na busca dos direitos sociais garantidos no processo migratório. A luta pela igualdade é também uma luta pelo reconhecimento da diferença.

O novo constitucionalismo latino-americano preconiza o pluralismo, garantindo o direito das minorias participarem do poder político do Estado, não pelo consenso produzido pelo princípio majoritário, mas a partir de consensos transitórios, surgindo a partir daí outros dois conceitos: interculturalidade e pós-colonização. Partindo dessa retomada permitida pelo novo constitucionalismo plural é possível ao Estado brasileiro correções não somente do direito, mas materiais das desigualdades de gênero e entre os povos, pensando na interseccionalidade da mulher

migrante no território brasileiro, a tempo de responder a questão acima posta, com formulação de políticas afirmativas integrativas.

### **3.2 Breve história da migração no Brasil**

A história da migração brasileira nos permite reconhecer inadequações que se pretendem reparos. Primeiro, a reserva geográfica, priorizando a migração de europeus, comportamento político reiterado na Convenção de 1951, com sua política exclusivista de refúgio a europeus, somente deixando de vigor em 1989. Como decorrência, a institucionalização do racismo e, afinal a violência contra as mulheres migrantes, vulneráveis por sua própria condição.

Os advogados e membros do Instituto de Advogados de Santa Catarina, Iasmim Fátima Stocco Minella e Paulo Roberto Ramos Alves apresentam o recorte da migração feminina e sua vulnerabilidade, aduzindo que na esfera feminina, há submissão e abusos psicológicos durante o movimento de migração e completa ausência de segurança ou isonomia de tratamento, in verbis:

As principais violações envolvem maus-tratos, detenções arbitrárias, desaparecimentos, sequestros e abusos sexuais. Ainda mais emblemático, muitas mulheres sofrem com novas desigualdades



e opressões relacionadas à raça, cultura e etnia, discursos que não existiam no país de origem. As violências contra as mulheres representam a forma mais cruel de desigualdade de gênero na modernidade. Encontram a violência nos caminhos de fuga, ao cruzarem zonas de guerra, fronteiras fechadas, onde a ausência de direitos humanos se instaura por meio da violência sexual, tráfico de mulheres, escravidão em locais de trabalho e impossibilidade de contato com a família. Sofrem, sobretudo, com a dupla face da vitimização: ser mulher e ser migrante, colocando-a em maior vulnerabilidade e insegurança em todo o processo migratório.[23] O número de mulheres que migram, sozinhas ou desacompanhadas, tem aumentado significativamente nas estatísticas nacionais, dado o caráter multidimensional dos papéis atribuídos à mulher na família, incluindo sua maior responsabilidade em relação aos filhos, ao sustento da família e o seu deslocamento em função de casamentos.[24] Dito isso, há resquícios na humanidade e legislação, de instrumentos que favorecem a invisibilidade e conseqüente perda de identidade da mulher migrante.

[...] Por este ângulo, é visível que a integração proporcionou múltiplos casos de etnocídios e reafirmação da vulnerabilidade feminina.<sup>16</sup> Não por outra razão, articulam-se ações intersetoriais e intergovernamentais voltadas ao apoio ao “exercício de direitos e integração de mulheres refugiadas em Roraima e Manaus e inclui parceiros implementadores do ACNUR, secretarias estaduais, municipais e o Governo Federal”<sup>17</sup>, além da Operação Acolhida. Há verdadeira exortação para que a “sociedade civil e a todas as pessoas e comunidades que enfrentem a desigualdade de gênero em todas as suas formas, e que apoiem e promovam a liderança, inclusão e participação integral de mulheres e meninas deslocadas”<sup>18</sup>. Mas porque percebemos que as ações parecem ser muito mais filantrópicas e menos políticas públicas verdadeiramente formatadas sob a custódia de uma legislação existente?

16 MINELLA, Iasmim Fátima Stocco; ALVES, Paulo Roberto Ramos. O gênero e o refúgio: as vulnerabilidades enfrentadas pelas mulheres refugiadas no Brasil. Disponível em: <https://iasc.org.br/2023/04/o-genero-e-o-refugio-as-vulnerabilidades-enfrentadas-pelas-mulheres-refugiadas-no-brasil/>. Acesso em: 17 fev. 2024.

17 Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/03/08/com-apoio-do-acnur-mulheres-refugiadas-constroem-com-esperanca-novas-vidas-no-brasil/>. Acesso em: 17 fev. 2024.

18 *Ibidem*, p.1.



#### 4. A migração feminina e as ações governamentais

A luta das mulheres por igualdade de condições vem desde tempos imemoriais. Pode ser verificada da narrativa bíblica, das relações entre homens e mulheres no mundo oriental, no medievo das Caças às Bruxas, na desigual relação da Revolução Industrial, mas sempre houve e há, apesar de legislações de amparo, o discrimen no papel social dado a cada um dos gêneros e tais desigualdades dificultam ainda o acesso ao trabalho pleno e digno, à educação e à moradia. Na esfera internacional também não há diferença, porquanto uma série de normativas se apresenta em proteção às mulheres e aos direitos humanos das mulheres, mas carecem da efetividade, conforme pontuamos alhures, seja porque ausentes as ratificações de Estado ou pelo simples fato do seu descumprimento e mais, as reivindicações femininas neste campo são muito pouco incluídas nas agendas e compromissos de governo.

Asseguram Simone Andrea Schwinn e Marli Marlene Moraes<sup>19</sup> da Costa coautoras do texto “Desafios aos Direitos Humanos das Mulheres Migrantes”.

<sup>19</sup> SCHWINN, Simone Andrea; MORAES, Marli Marlene Moraes. Desafios aos Direitos Humanos das Mulheres Migrantes. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/download/14567/3350>. Acesso em: 13 fev.2024.

“Os direitos das mulheres são direitos humanos, mesmo reconhecendo que o Estado, principal responsável pela manutenção legal da proteção às mulheres, é patriarcal e tem, historicamente, reproduzido a desigualdade de gênero. Do contingente de pessoas que migram fazem parte as mulheres, muito embora o estudo das migrações priorize a figura masculina, do homem provedor, onde a mulher é a coadjuvante, aparecendo como a dependente destas figuras masculinas que buscam melhores condições de vida em outros países. Eis que então, surge o desafio da proteção aos Direitos Humanos das mulheres migrantes: em número cada vez maior, inseridas em diferentes fluxos migratórios, como refugiadas, vítimas de tráfico humano ou ainda como migrantes econômicas. Não raro, caem na invisibilidade de sua condição de mulher e migrante”

Em longa reportagem sobre mulheres migrante e os mecanismos de acolhimento no Brasil o Diário Regional reporta um pouco da grande jornada das mulheres migrantes e sinaliza ser este mais um recorte da invisibilidade de gênero

“As mulheres de todo o mundo querem merecer uma vida livre de estigmas, estereótipos e violência; um futuro sustentável e pacífico, com direitos e oportunidades sem discriminação. Com esses ideais em mente, Mercedes e Joana, refugiadas Venezuelanas no Brasil, exemplificam a coragem e determinação de mulheres que desempenham papéis extraordinários e as oportunidades que existem no Brasil para reconstruir as suas vidas. Ao deixar a Venezuela em 2019, Mercedes não imaginava os desafios que teria para reconstruir sua vida no Brasil. Forçada a deixar seu país por causa da insegurança e da fome, ela ainda teve que enfrentar a agressividade do próprio marido ao chegar a Manaus, capital do Estado do Amazonas. “O mais difícil naquele momento foi ter que deixar minha filha na Venezuela”. Foram seis meses sem vê-la até ela chegar ao Brasil. Depois disso meu companheiro ficou muito agressivo e nos deixou. Mas eu e ela continuamos ainda mais unidas”, comenta Mercedes. Mais ao norte, em Boa Vista (capital do Estado de Roraima), Joana é mãe de cinco filhas e tem história parecida. Ela também sofreu com a violência do próprio companheiro durante seu

recomeço no Brasil. “Tive que sair da casa onde estávamos vivendo, pois era muito maltratada pelo meu marido... Os vizinhos chamaram a polícia! Pedi por abrigo para nossa segurança, minha e das minhas filhas”, conta a venezuelana. Chefes de família, Mercedes e Joana contaram com apoio do ACNUR (Agência da ONU para Refugiados) e organizações parceiras para superar a violência e as incertezas alcançando seus objetivos e ambições. Elas são duas das cerca de 28,6 mil mulheres que solicitam reconhecimento da condição de refugiadas no Brasil desde 2016, segundo dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Deste total, o Brasil já reconheceu a condição de refugiada de aproximadamente 22,6 mil mulheres como refugiadas por uma diversidade de motivos, sendo quase 95% delas mulheres venezuelanas”<sup>20</sup>.

A narrativa acerca da migração feminina é quase sempre a mesma, quando a mulher não migra subalternizada pelo marido que a força a migrar com filhos e toda a família. A mulher sai de seu país de origem ou de sua cidade

20 Disponível em: <https://www.diarioregional.com.br/com-apoio-do-acnur-mulheres-refugiadas-constroem-com-esperanca-novas-vidas-no-brasil/>. Acesso em: 13 de fev. 2024

de origem (migração interna) para fugir de algum tipo de violência física ou abuso, seja do marido, família ou de rituais de passagem, de crença social vigente, a exemplo das mutilações. Mais de 200 milhões de mulheres e meninas já sofreram mutilação genital feminina em 30 países da África, Oriente Médio e Ásia, onde a prática ainda é comum. Na Somália, 98% das mulheres e meninas foram submetidas a alguma forma de mutilação, a maior incidência do mundo.<sup>21</sup>

Não se olvida a importância dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos das mulheres, em forma de tratado ou convenções, que uma vez assinados pelos países e ratificados pelo legislativo, passam a ser considerados fonte do direito nacional. Para Flávia Piovesan, ao realizar um balanço das últimas décadas, chega-se a conclusão de que “o movimento internacional de proteção aos direitos humanos das mulheres teve como foco três questões centrais, a saber: a discriminação contra a mulher; a violência contra a mulher e os direitos sexuais e reprodutivos”.<sup>22</sup>

Teresa Kleba Lisboa, ao tratar de Gênero e Migrações, citada por Simone Scwinn, assegura que, estudos feministas apontam para o que se pode chamar de “feminização das migrações”, resultado sobretudo do processo de feminização da pobreza, já que, segundo as Nações Unidas, 70% dos pobres do mundo são mulheres, o que seguramente tem desencadeado fluxos migratórios internos (nacionais) e externos (internacionais), onde as mulheres migram em busca de melhores condições de vida para si e seus familiares.<sup>23</sup>

Assegura a mesma autora que o processo migratório tem reduzido a mulher à invisibilidade. Diz ela que,

“...o número de mulheres que migram, sozinhas ou acompanhadas de seus familiares, tem aumentado significativamente nas estatísticas nacionais e internacionais, dado o caráter multidimensional dos papéis atribuídos à mulher na família, incluindo sua maior responsabilidade em relação aos

21 Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2021/09/27/ativista-da-somalia-intensifica-campanha-contra-a-mutilacao-genital-feminina/>. Acesso em: 13 de fev. 2024.

22 PIOVESAN, Flávia. A proteção internacional dos Direitos Humanos das Mulheres. Rio de Janeiro: Revista EMERJ, v. 15, no 57 (edição especial), jan.- mar. 2012.

Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista57/revista57\\_70.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista57/revista57_70.pdf). Acesso em 10 jan. 2024.

23 SCHWINN, Simone Andrea; MORAES, Marli Marlene Moraes. Desafios aos Direitos Humanos das Mulheres Migrantes. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/download/14567/3350>. Acesso 13 fev.2024 citando LISBOA, Teresa Kleba. Gênero e Migrações: trajetórias globais, trajetórias locais de trabalhadoras domésticas. In: REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana. Ano XIV, n. 26 e 27 – 2006, p. 151/152. Disponível em: <http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu>. Acesso em 10 jan. 2016.

filhos, ao sustento da família e o seu deslocamento em função de casamentos.”<sup>24</sup>

Na historicidade do fenômeno da migração as mulheres sempre foram atores secundários do processo, pelo seu marcante papel de mãe e esposa, e o corte epistêmico da migração sob uma nova perspectiva de gênero exige do sistema internacional de proteção aos migrantes, ora carente para a abordagem do personagem mais fragilizado e vulnerável, por ser mulher e migrante, pois, “nesse percurso, meninas e mulheres são as que mais sofrem abusos aos seus direitos humanos: violência sexual, tráfico de mulheres, escravidão em locais de trabalho, impossibilidade de contato com a família, são alguns deles.”<sup>25</sup> Não se olvida a produção dos efeitos das leis nessas áreas, pois a migração encontra-se regulamentada, contudo a desigualdade de gênero permanece e a dificuldade da mulher migrante é muito maior que a do homem migrante.

A questão é por quanto tempo de vigência social uma lei, que produz efeitos, seja considerada simbólica, dado que tais efeitos não alcançam os fins que justificam a existência da norma e é exatamente por isso que

a força simbólica decorre da falta de eficácia (produção de efeitos da lei) ou da vigência social (expectativas normativas).

É pensamento do constitucionalista Marcelo Neves que a legislação simbólica é caracterizada por ser normativamente ineficaz, ou seja, por não se concretizar regularmente a relação hipotético- abstrata da norma primária e da norma secundária. A legislação assume força simbólica quando lhe falta normatividade por ser incapaz de orientar ou assegurar genericamente as expectativas normativas, ou seja, sua vigência social é prejudicada.

Ao tratar da força simbólica dos direitos humanos, Marcelo Neves apontou a ambivalência do simbólico<sup>26</sup>:

A referência simbólica a determinado instituto jurídico caracterizado por um alto grau de ineficácia normativo-jurídica serve tanto ao encobrimento dessa realidade e mesmo à manipulação política para usos contrários à concretização e efetivação das respectivas normas, quanto a uma ampla realização do modelo normativo no futuro. A força simbólica

24 Ibidem, p. 152

25 SCHWINN, Simone Andrea; MORAES, Marli Marlene Moraes. Desafios aos Direitos Humanos das Mulheres Migrantes, p.12. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/download/14567/3350>. Acesso 13 fev.2024

26 NEVES, Marcelo. A Força simbólica dos Direitos Humanos. Disponível: [https://www.trt13.jus.br/institucional/ejud/material-dos-cursos-e-eventos/anos-anteriores/cursos-de-2014/9-teoria-critica-e-direito-06-a-08-de-agosto/neves\\_forca-simbolica-dos-direitos-humanos.pdf](https://www.trt13.jus.br/institucional/ejud/material-dos-cursos-e-eventos/anos-anteriores/cursos-de-2014/9-teoria-critica-e-direito-06-a-08-de-agosto/neves_forca-simbolica-dos-direitos-humanos.pdf).

de atos, textos, declarações e discursos de caráter normativo serve tanto à manutenção da falta de direitos quanto à mobilização pela construção e realização dos mesmos. Esta ambivalência significa que o simbólico não se reduz ao “ideológico” no sentido de ilusão negadora de alternativas ou ao “retórico” no sentido de uma mera persuasão descomprometida com o acesso aos direitos, pois também paradoxalmente, incorpora o espaço da crítica ao modelo normativo de fachada. Além do mais, qualquer recurso à força simbólica é sempre arriscado. Por um lado, a afirmação simbólica de direitos e institutos jurídicos, sem qualquer compromisso com o real acesso aos mesmos ou à sua efetivação, pode levar à apatia pública e ao cinismo das elites (Neves, 1994<sup>a</sup>:112 e 161; Kindermann, 1989:270), como também conduzir a mobilização social que contribua para a sua concretização normativa e efetivação.

Como bem acentuado por Minella<sup>27</sup>:

A falta de materialização

de tais garantias é também consequência da insuficiência de atuação de órgãos estatais e intergovernamentais que tratam das demandas dos refugiados fato de “ser mulher”, conforme reiterado. No Brasil, uma das vulnerabilidades a quem mais restam expostas, é a opressão diversa, especialmente no mercado de trabalho, por consequência da dificuldade de inserção, assédio, salários comparativamente inferiores, cargos precários e dupla jornada.

Simone de Beauvoir afirma que a luta da mulher na esfera social sempre se depara com a discussão sobre a marginalização do gênero, e nesse sentido a célebre sentença de que “não se nasce mulher, torna-se mulher”, sem qualquer determinismo na construção do ser e como este ser feminino ocupa seu espaço na sociedade contemporânea, “deve estar assimilado a uma realização de possibilidades, a um processo de interpretação corpórea com formas culturais”<sup>28</sup>. Em sintonia com este pensamento filosófico, reflexões são postas a partir do arcabouço normativo de proteção as migrantes existente, em paradoxo à realidade

27 MINELLA, Iasmim Fátima Stocco; ALVES, Paulo Roberto Ramos. O gênero e o refúgio: as vulnerabilidades enfrentadas pelas mulheres refugiadas no Brasil. Disponível em: <https://iasc.org.br/2023/04/o-genero-e-o-refugio-as-vulnerabilidades-enfrentadas-pelas-mulheres-refugiadas-no-brasil>. Acesso em: 18 fev. 2024.

28 BUTTLER, Judith. Sex and Gender in Simone de Beauvoir's *Second Sex*. *Yale French Studies*, n. 72, Simone de Beauvoir: *Witness to a Century* (1986), pp. 35- 49, Yale University Press, 1986. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2930225>.



de extrema vulnerabilidade da mulher migrante, trazendo consigo o estigma impingido pela sociedade brasileira à mulher refugiada, face à dificuldade na efetivação de direitos básicos, direitos que também não são efetivos para a mulher brasileira.

Seguindo a linha filosófica acima, seria possível refletir o seguinte: se é a civilização contemporânea que qualifica a mulher por sua condição feminina “de forma pejorativa como o feminino na cultura”<sup>29</sup>, e mais, se é a sociedade de destino que qualifica a mulher migrante, este feminino estranho, diferente, “estrangeiro”, permitiriam, então, as novas possibilidades culturais a essa mulher migrante um tornar-se (sujeito de direito, integrada, empoderada...), em um legítimo processo de apropriação e reinterpretação advindas de possibilidades culturais?

O Observatório das Migrações Internacionais – OBMigra compila dados com o interesse principal de entender as migrações internacionais de mulheres e, de modo sucinto, apresenta o seguinte diagnóstico<sup>30</sup>:

(i) Entre 2010 e 2019, o registro de 268.674 mulheres migrantes,

sendo que somente 22% desses registros foi por reagrupamento familiar; 69% eram de mulheres solteiras; 24% tinham entre 15 e 25 anos e 43% tinham entre 26 e 40 anos.

(ii) Em 2011, foram emitidas 3.722 carteiras de trabalho para mulheres migrantes. Já em 2019, esse número aumentou para 39.813.

(iii) Em 2016, 46% das mulheres migrantes que obtiveram carteira de trabalho eram haitianas; - Em 2019, 63% das carteiras de trabalho emitidas para mulheres migrantes foram para as mulheres venezuelanas.

(iv) Em 2011, dos trabalhos no mercado formal exercidos por migrantes, apenas 30,3% eram por mulheres; - Em 2019, esse número ficou no patamar de 29,5%.

Muito se vê diante pelos números que já é real o processo de feminização da imigração exige dos poderes governamentais a focalização das políticas públicas para este seguimento, mulheres migrantes de forma bottom-up, ou seja, com a participação das mulheres migrantes. O município de São Paulo e o Estado do Paraná formataram o Plano de Política para Imigrantes e são exemplo de que a partir de um plano bem elaborado

<sup>29</sup> Ibidem, 37

<sup>30</sup> Museu da Imigração. Mulheres e Migração: Números e fontes sobre mulheres na migração contemporânea. Disponível: <https://museudaimigracao.org.br/blog/migracoes-em-debate/mulheres-e-migracao-numeros-e-fontes-sobre-mulheres-na-migracao-contemporanea>. Acesso em 18 fev. 2024.



podem ser construídos projetos deste jaez, contudo em seus eixos temáticos não apresentaram ações específicas para a mulher migrante.

Existe, portanto, como asseverado por Marcelo Neves um aparato legal e algumas políticas migratórias que não concretizam a relação hipotético-abstrata da norma primária e da norma secundária, assumindo força simbólica, porquanto ainda não assegura as expectativas normativas a um determinado elemento ativo da migração, as mulheres, a sua vigência social.

Tomando assim como farol algumas das ODS firmadas pela ONU para a política migratória é de se questionar é que natureza do soft law aliado ao catálogo de leis protetivas é bastante carente se considerarmos as ações rareadas e apequenadas implementadas pelo Governo nos planos nacional e estaduais para garantias da igualdade da mulher migrante neste país, especialmente se considerado o Estado de Direito, democrático, plural e participativo, assim preconizado desde 1988.

## **Conclusão**

Historicamente a migração é um fenômeno que gera diferenças substanciais nos territórios de ocupação, bem como nos espaços antes ocupados, cria realidades culturais e novas identidades. Isso

ganha maior significado quando, no contexto do século XXI.

Embora haja preocupações constantes com a política de desenvolvimento e as definições econômicas restritas de desenvolvimento (especialmente o PIB crescimento per capita), diante da Agenda 2030, o quadro é hoje completado com conceitos mais amplos do desenvolvimento humano e, mais recentemente, do desenvolvimento sustentável.

A migração sempre esteve estreitamente relacionada com o desenvolvimento econômico e social, mas só recentemente tornou-se parte do pensamento dominante sobre o desenvolvimento e da política internacional. A Agenda 2030 para Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) contém três menções explícitas à migração, que se aplicam a todos os países, (i) apela à proteção laboral para todos, incluindo migrantes (Meta 8.8); (ii) a redução das desigualdades dentro e entre os países, inclusive pela facilitação de relações ordenadas e seguras migração (Meta 10.7) e, também às reduções na transação custos das remessas de migrantes (Meta 10.c).

Embora a migração seja observável e mensurável, a obtenção de dados a nível global impõe sérios desafios, especialmente pela ausência de melhores recortes epistemológicos

do fenômeno, deixando de lado, por exemplo, a questão de gênero e a parca medição de dados reduzida a estoque de migrantes e fluxos migratórios. Questões como, identificação de comunidades de migrantes; volumetria de fluxos sazonais; segmentação de nicho migratório; interesses de países de destino; impacto nos países de origem; níveis de vulnerabilidade da mulher migrante são exemplos de possíveis indicadores que ainda ausentes, dificultam e impossibilitam a realização de políticas públicas de migração nos Estados e Municípios.

Estudos produzidos sobre a migração forçada, esta resultante de macro fatores, concluem que os países mais pobres, com uma elevada taxa de natalidade pode dificultar a migração, especialmente para destinos mais distantes; uma rede de migrantes facilita o projeto de migração pela informação fornecida por aqueles que já viveram o processo; o aumento dos conflitos armados sempre desencadeia a violência e, portanto a migração forçada; as tensões provocadas pelas alterações climáticas forçam a migrar dentro dos seus países em primeira instância, deslocando-se, externamente, em momento posterior; e, afinal padrões migratórios decorrentes de fatores geográficos ou históricos como a colonização e língua matriz. Já os fatores que desempenham um papel central nas

decisões individuais de migração, os micro fatores são determinantes para a transmissão cultural e política, gerando alguns ativos como o capital humano, comportamento social inovador ou aspiração política, especialmente a reflexão de que a migração favorece o empoderamento das mulheres e a igualdade de gênero, a redefinição de papéis nas sociedades patriarcais, em primeiro lugar para as mulheres migrantes, mas também para aquelas que permanecem em casa, tendo que assumir muito mais responsabilidades.

Para o estudo do fenômeno migratório, das razões de seu não aprofundamento em pautas universais tão relevantes, a exemplo da condição feminina em todo projeto de migração, os aportes teóricos trazidos no trabalho levamos a concluir que há uma tensão permanente entre o universalismo dos direitos humanos e as concepções individualistas do regime democrático; que as “iterações democráticas” por constituírem processos podem mediar e atender ao compromisso das normas internacionais e constitucionais. Nas sociedades democráticas, o acesso ao gozo de um pacote de direitos e reivindicações é um aspecto crucial do significado de cidadania. O novo constitucionalismo latino-americano preconiza o pluralismo, garantindo o direito das minorias participarem do poder político do Estado, não pelo

consenso produzido pelo princípio majoritário, mas a partir de consensos transitórios, permitindo o pensar sobre a interseccionalidade da mulher migrante no território brasileiro, por exemplo.

Estudos feministas apontam para o que se pode chamar de “feminização das migrações”. De fato os direitos das mulheres são direitos humanos, mesmo em patriarcados históricos pelo mundo, mesmo sabendo que o Estado é o responsável pela proteção às mulheres, inobstante o novo constitucionalismo acima pretendido, há uma „cegueira democrática“ que forceja a reprodução da desigualdade de gênero, na qual o homem é o provedor e a mulher é coadjuvante e, por estar assim nesse segundo plano, imperam a invisibilidade que sequer permitem a mínima pesquisa e a conseqüente, vulnerabilidade que marcam tão profundamente essas mulheres sem casa, sem trabalho, sem meios de defesa.

O processo de “feminização” da migração é real e exige dos poderes governamentais a focalização das políticas públicas para este seguimento, planos de migração concebidos de forma bottom-up, ou seja, com a participação das mulheres migrantes. O Município de São Paulo e o Estado do Paraná formataram o Plano de Política para Imigrantes e são exemplos de que a partir de um plano bem elaborado

podem ser construídos projetos deste jaez, contudo em seus eixos temáticos precisam apresentar objetivos e ações específicas para a mulher migrante.

Em considerações finais, portanto, como asseverado por Marcelo Neves, existe um aparato legal e algumas políticas migratórias que não concretizam a relação hipotético - abstrata da norma primária e da norma secundária, assumindo força simbólica, porquanto ainda não assegura as expectativas normativas a um determinado elemento ativo da migração - as mulheres - a sua vigência social.

Como bem demonstrara Hannah Arendt, a “dignidade humana precisa de nova garantia” a ser firmada por meio de “novos princípios políticos”<sup>32</sup>, pactos forjados entre os poderes governamentais para produção de estudos com cortes epistemológicos mais subjetivos e inclusivos; para elaboração de programas que apresentem a realidade dos invisibilizados e dentre eles, a mulher migrante, de modo que possa ser superado, por equilíbrio necessário, o paradoxo entre força simbólica e força normativa dos direitos humanos, crendo que, a força simbólica possa contribuir positivamente para a mobilização social e concretização normativa, ao invés de consolidar o caráter ambivalente desta, a da ilusão negadora de alternativas a este relevante aspecto da migração, a sua “feminização”.

## Referências

ACNUR – Agência da ONU para Refugiados. Apoio do ACNUR a mulheres refugiadas constroem com esperanças novas vidas no Brasil. Disponível: <https://www.acnur.org/portugues/2022/03/08/com-apoio-do-acnur-mulheres-refugiadas-constroem-com-esperanca-novas-vidas-no-brasil/>. Acesso em: 17 fev. 2024.

ARENDR, Hannah. Prefácio. *As Origens do Totalitarismo*. Tradução Roberto Raposo. São Paulo, Companhia das Letras, 1989.

BENHABIB, Seyla. *Los Derechos de los Otros*. Barcelona: Editorial Getisa, 2005, p.24.

BOSSMAN, Peter. Parecer do Comité das Regiões Europeu, Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia. 2017. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IR4555&from=NL>. Acesso em: 20 fev 2024.

BUTTLER, Judith. *Sex and Gender in Simone de Beauvoir's Second Sex*. Yale French Studies, n. 72, Simone de Beauvoir: Witness to a Century (1986),

32ARENDR, Hannah. Prefácio. *As Origens do Totalitarismo*. Tradução Roberto Raposo. São Paulo, Companhia das Letras, 1989.

Yale University Press, 1986. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2930225>. pp. 35- 49. Acesso em 17 fev. 2024.

ESTRATEGIAODS. “Não deixar ninguém para trás”: como adaptar para sua realidade local? Disponível: <https://www.estrategiaods.org.br/nao-deixar-ninguem-para-tras-como-adaptar-para-sua-realidade-local/> Acesso em: 15 fev 2024.

ION UN Migration. World Migration Report 2022. Disponível: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>. Acesso em: 15.02.2024.

J. WETS. L'importance du lien entre migration et développement et l'opposition entre la migration par choix et la migration par nécessité, Higher Institute for Labour Studies, University of Leuven, Belgique, 2007, p.4. Disponível em: [https://www.gfmd.org/sites/g/files/tmzbd11801/files/documents/gfmd\\_brussels07\\_csd\\_session\\_6\\_fr.pdf](https://www.gfmd.org/sites/g/files/tmzbd11801/files/documents/gfmd_brussels07_csd_session_6_fr.pdf). Acesso em 10 fev.2024.

LATEK, Marta. Interlinks between migration and development. EPRS | European Parliamentary Research Service Research Service PE 630.351 – Disponível: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2019\)630351](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2019)630351) January 2019. Acesso em: 14 de fev. 2024.

MINELLA, Iasmim Fátima Stocco; ALVES, Paulo Roberto Ramos. O gênero e o refúgio: as vulnerabilidades enfrentadas pelas mulheres refugiadas no Brasil. Disponível em: <https://iasc.org>.

org.br/2023/04/o-genero-e-o-refugio-as-vulnerabilidades-enfrentadas-pelas-mulheres-refugiadas-no-brasil. Acesso em: 18 fev. 2024.

MUSEU DA IMIGRAÇÃO. Mulheres e Migração: Números e fontes sobre mulheres na migração contemporânea. Disponível em: <https://museudaimigracao.org.br/blog/migracoes-em-debate/mulheres-e-migracao-numeros-e-fontes-sobre-mulheres-na-migracao-contemporanea>. Acesso em 18 fev. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Meta 8.8- Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 20 fev. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Meta 10.7- Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 20 fev. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Meta 10.c- Até 2030, reduzir para menos de 3% os custos de transação de remessas dos migrantes e eliminar “corredores de

remessas” com custos superiores a 5%. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 20 fev. 2024.

NEVES, Marcelo. A Força simbólica dos Direitos Humanos. Disponível: [https://www.trt13.jus.br/institucional/ejud/material-dos-cursos-e-eventos/anos-anteriores/cursos-de-2014/9-teoria-critica-e-direito-06-a-08-de-agosto/neves\\_forca-simbolica-dos-direitos-humanos.pdf](https://www.trt13.jus.br/institucional/ejud/material-dos-cursos-e-eventos/anos-anteriores/cursos-de-2014/9-teoria-critica-e-direito-06-a-08-de-agosto/neves_forca-simbolica-dos-direitos-humanos.pdf). Acesso em 20 fev. 2024.

NEWLAND, K. The Global Compact for Migration: How Does Development Fit In? Migration Policy Institute, November 2017, pp. 2-3. Disponível: <https://migrationnetwork.un.org/resources/global-compact-migration-how-does-development-fit>. Acesso em: 16 fev. 2024.

PIOVESAN, Flávia. A proteção internacional dos Direitos Humanos das Mulheres. Rio de Janeiro: Revista EMERJ, v.15, n° 57 (edição especial), jan.-mar. 2012. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista57/revista57\\_70.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista57/revista57_70.pdf). Acesso em: 10 jan. 2024.

SCHMITT Carl, 1888- The Crisis of Parliamentary Democracy. Cambridge, MA, MIT Press, 1988.

SCHWINN, Simone Andrea; MORAES, Marli Marlene Moraes. Desafios aos Direitos Humanos das Mulheres Migrantes. Disponível em: <https://online>.

[unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/download/14567/3350](http://unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/download/14567/3350).  
Acesso 13 fev.2024.

UN Migration. International Migration Report 2017, Highlights, 2017, United Nations New York, 2017, p.2. [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017\\_Highlights.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf).  
Acesso em 15 fev. 2024.



## **MINHA JORNADA: DESAFIOS E CONQUISTAS DAS MULHERES EM ESPAÇOS DE LIDERANÇA**

Fabíola Marquetti Sanches Rahim

### **RESUMO**

O artigo trata dos fenômenos “teto de vidro” e “labirinto da liderança” para compreender como as mulheres são excluídas dos postos de liderança e como é possível intervir para diminuir esse cenário com a proposição de medidas de equilíbrio de gênero no mercado de trabalho. Através da experiência de quem conseguiu romper essas estruturas pretende-se estimular outras mulheres a fazerem-no.

## INTRODUÇÃO

O princípio da igualdade de tratamento perante as leis e a justiça tem suas raízes no ano de 1789, após a Revolução Francesa. Nesse período, foi promulgada a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, garantindo direitos universais naturais, incluindo liberdade e igualdade, além de outros direitos individuais e coletivos.

Na Constituição Federal Brasileira, o direito à igualdade de todas as pessoas perante a lei está assegurado pelo artigo 5º. Em destaque, o artigo 7º estabelece os direitos ao trabalho da mulher, garantindo a proteção ao mercado de trabalho feminino por meio de incentivos específicos. Além disso, proíbe-se a discriminação salarial, de funções e de critérios de admissão com base em sexo, idade, cor ou estado civil.

Porém, as mulheres ainda encontram muitas dificuldades para se colocarem no mercado de trabalho em situações de igualdade com os homens. A disparidade entre as condições de trabalho baseadas no gênero persiste significativamente. Apesar dessas adversidades, dados da Fundação Getúlio Vargas - FGV revelam que mais da metade das mulheres no Brasil, aproximadamente 51,56%, estão empregadas.

Não é por outro motivo que a

Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu dentre os 17 objetivos para o desenvolvimento sustentável global, a serem alcançados até o ano de 2030 no Brasil, o de número 5, consistente em alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas. Especificamente, no item 5.5, o objetivo é "Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública".

Para se atingir essa meta existem vários caminhos possíveis como: (1) o contínuo avanço da legislação brasileira; (2) instituição de mais políticas afirmativas e, sem sombra de dúvida, (3) repensar o modelo da educação - cidadãos instruídos têm uma visão aprimorada sobre como os problemas de desigualdade de gênero são prejudiciais ao desenvolvimento do país e da sociedade.

Nesse contexto, pretendemos explorar os fenômenos das barreiras artificiais postas no mercado de trabalho e que impedem uma melhora significativa do atual cenário brasileiro de desigualdade de gênero.

## A EVOLUÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO NO DIREITO BRASILEIRO

No direito brasileiro, as mulheres eram tratadas com discriminação até a

Constituição de 1988. No Código Civil de 1916, o homem era o chefe da família e detinha o “pátrio poder”, que era o domínio sobre os filhos, e, somente na falta do marido é que a esposa o teria. Essa situação somente foi amenizada em 1962, com o “estatuto da mulher casada” (Lei federal n. 4.121/62) – em que se dispôs que o pátrio poder seria exercido pelo pai “com a colaboração da mulher, no interesse comum do casal e dos filhos” (novo texto do artigo do Código Civil de 1916).

Havia também a previsão de que o marido ou o pai poderiam rescindir o contrato de trabalho da mulher independente da vontade desta. Previa-se inclusive a vedação do trabalho noturno feminino, salvo raras exceções. Proibição que somente foi extinta com a alteração do artigo 379 da CLT, pela Lei nº 7.189, de 1984, que autorizou mulheres acima de 18 anos a trabalharem no período da noite, sendo totalmente revogado com a Lei nº 7.855, de 1989.

Recentemente, no âmbito do Direito Penal, era comum absolver o marido acusado de homicídio contra sua esposa, alegando-se “legítima defesa da honra”.

O cenário jurídico começa a se alterar quando, na vanguarda das constituições garantistas, a Carta Magna de 1988 previu, no inciso IV de seu artigo 3º, a promoção do bem de todos, sem discriminação

por raça, origem, gênero, idade ou qualquer outro motivo. No artigo 5º, inciso I, determinou-se a igualdade entre homens e mulheres em direitos e obrigações, bem como no art. 226, §5º a igualdade de gênero no casamento, ao dispor que “os direitos e deveres na sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher”.

Especialmente sobre o trabalho das mulheres, Patricia Bertolin e Camila Roque no artigo “As carreiras das mulheres no Brasil: igualdade de oportunidades ou teto de vidro?”, apresentam um relato excelente, destacando especialmente a evolução dos direitos trabalhistas na Constituição Cidadã. O artigo 7º estabelece a proteção ao mercado de trabalho feminino, por meio de incentivos específicos, e proíbe diferenças salariais, restrições no exercício de funções e critérios de admissão baseados em sexo, idade, cor ou estado civil. Além disso, prevê a licença maternidade de 120 dias, mantendo o emprego e o salário, e oferece assistência gratuita aos filhos em creches e pré-escolas até os 5 anos de idade, além da estabilidade durante a gestação.<sup>2</sup>

1 Bertolin, Patrícia Tuma Martins; Roque, Camila Bertoleto. As carreiras das mulheres no Brasil: igualdade de oportunidades ou teto de vidro? Brazilian Journal of Development, Curitiba, v.7, n.3, p.23792-23813 mar 2021. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/26027/20643>

2 garantia provisória do emprego para mulheres

A Consolidação da Legislação Trabalhista – CLT, dando seguimento ao avanço do direito brasileiro nas questões de gênero, revogou dispositivos que proibiam a elevação de mais de duas horas na jornada de trabalho feminino diurno, exigiam atestados médicos oficiais autorizando a mulher a ter o seu horário de trabalho estendido e vedando o trabalho feminino em diversas áreas. No entanto, a exigência de atestado de gravidez ou esterilização, além de outras previsões legais que limitavam o acesso e a manutenção das mulheres no emprego somente em 1995, com a Lei nº 9.029, foram proibidas.

O avanço legislativo e as garantias constitucionais promoveram condições legais para o equilíbrio entre o trabalho das mulheres e dos homens. Entretanto, é importante ressaltar que a mera promulgação de novas leis não é suficiente para alterar os cenários fáticos, transformar as condições do mercado de trabalho ou modificar uma cultura social. Para garantir a verdadeira igualdade de inserção das mulheres no mercado de trabalho formal, é necessário um esforço adicional.

## **AS BARREIRAS NO CAMINHO DAS MULHERES PARA A OCUPAÇÃO DOS ESPAÇOS DE PODER E DE LIDERANÇA**

As mulheres têm ainda hoje, em pleno

---

gestantes, desde o conhecimento da gravidez até 5 meses após o parto.

século XXI, muitas dificuldades para se colocarem no mercado de trabalho. É comum ouvir de empregadores a preferência por contratar homens em razão de que eles não saem quatro meses de licença maternidade e não se ausentam para cuidar de problemas com os filhos.

Concepções como essas deterioram o mercado de trabalho das mulheres, relegando a elas postos de menor importância, facilmente substituíveis e talvez por essa razão, também, com remunerações menores. Buscando compreender as causas das desigualdades no mercado de trabalho entre homens e mulheres, são estudados fenômenos como: “degrau quebrado”, que são as dificuldades da mulher para ser contratada e mantida nas empresas; e “sticky floor”, que é a manutenção dela em escala inferior de trabalho e dificuldade de acesso à promoção.

Mas o problema não para por aí, ao contrário, ganha maior proporção quando o assunto é a ascensão aos cargos de mais alta liderança. Pesquisa realizada em 2019 pela empresa de consultoria em desenvolvimento de liderança Zenger Folkman, apontou que a percentagem de mulheres em cargos de liderança sênior nas empresas permaneceu estável desde sua investigação original feita em 2012. Apenas 4,9% dos CEOs da Fortune 500 e 2% dos CEOs do S&P 500 são mulheres e esses números estão caindo.

Mais recentemente, relatório da Women in the Workplace do ano de 2022 da McKinsey & Company<sup>3</sup>, baseado em uma pesquisa com mais de 40.000 funcionários de 55 empresas, entrevistas com algumas dezenas de pessoas, bem como pesquisa, mapa de talentos e outros dados de 333 empresas, as quais juntas representam mais de 12 milhões de funcionários nos EUA e Canadá, aponta que para cada 100 homens promovidos, apenas 87 mulheres conseguem, e que 60 % dos gerentes hoje são homens.

Algumas das causas dessa situação são atribuídas ao que se denomina “Teto de vidro” (glass ceiling), uma barreira invisível que impede as mulheres de passarem ao nível de gerência superior. Mais recentemente, passou-se a estudar o intitulado “Labirinto da liderança”, que representa as paredes ao longo do caminho profissional das mulheres, com todas as tortuosidades e desafios previstos e imprevisíveis.

Os fatores formadores desse teto de vidro e do labirinto da liderança são múltiplos e vão desde o preconceito, cultura da sociedade organizacional e estereótipos de gênero até o desequilíbrio entre trabalho e vida pessoal.

Segundo Jack Zenger e José Folkman

3 Women in the Workplace. 2022. McKinsey & Company. Disponível no link: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/diversity%20and%20inclusion/women%20in%20the%20workplace%202022/women-in-the-workplace-2022.pdf>

(2019), mencionados no artigo Mulheres e o Labirinto da Liderança, por Alice Eagly e Linda L. Carli<sup>4</sup>, muitas pesquisas mostraram que o preconceito inconsciente ainda desempenha um papel significativo nas decisões de contratação e promoção, contribuindo para o menor número de mulheres em cargos estratégicos.

Há ainda que se considerar que no Brasil o trabalho doméstico é relegado em sua grande parte às mulheres, tomando tempo e energia valiosos para o desenvolvimento profissional. Segundo o IBGE, em 2022 as mulheres dedicaram 9,6 horas a mais que os homens com atividades do lar. Em 2019 a diferença era de 10,6 horas, sendo 21,4 horas para mulheres e 10,8 para os homens<sup>5</sup>.

Segundo Patrícia Bertolin e Monica Machado<sup>6</sup>, há evidências empíricas de que o trabalho doméstico permanece sob responsabilidade das mulheres no Brasil, apesar de serem provedoras

4 EAGLY, Alice; CARLI, Linda. Women and the labyrinth of leadership. Harvard Business Review, v. 85, n.9, May 2014. Disponível em: <https://hbr.org/2007/09/women-and-the-labyrinth-of-leadership>

5 Agencia IBGE de Notícias. Publicada em 24/08/2023. Disponível no link: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37621-em-2022-mulheres-dedicaram-9-6-horas-por-semana-a-mais-do-que-os-homens-aos-afazeres-domesticos-ou-ao-cuidado-de-pessoas>

6 O Direito na Fronteira das Políticas Públicas / Gianpaolo Poggio Smanio, Patrícia Tuma Martins Bertolin, Patrícia Brasil Massmann (organizadores). -2.ed. - São Paulo: editora Mackenzie, 2019. 464 p.; 23 cm. - (Coleção Direito Mackenzie;8). Bertolin, Patrícia Tuma Martins e Machado, Monica Sapucaia. Efetiva inclusão no mercado de trabalho e educação não sexista: vias para a autonomia econômica da mulher.

continuam a se dedicar mais às tarefas domésticas que os homens. Para exercerem suas atividades profissionais, geralmente contratam outras mulheres para essas atividades domésticas, uma vez que os homens não assumiram a divisão dessas tarefas. Essa realidade acaba por alimentar um ciclo de manutenção da maioria das mulheres em trabalhos domésticos.

Essa dinâmica na estrutura familiar brasileira também representa um desafio para o avanço profissional das mulheres. Muitas apontam a dificuldade de conciliar trabalho e família como um obstáculo para alcançarem posições mais altas. Por exemplo, as viagens a trabalho representam um desafio adicional para as mulheres, especialmente as mães de crianças pequenas. Embora as empresas e instituições não impeçam as mulheres de viajarem, elas enfrentam obstáculos domésticos extras em comparação aos homens. É comum que as mães precisem se organizar com antecedência para cuidar dos filhos e administrar o lar durante suas ausências. Isso muitas vezes leva as profissionais a optarem por cargos hierarquicamente inferiores que não exigem viagens.

Há ainda, mas menos falado, o dever de estar sempre bem: sempre bem arrumada, sempre bem-vestida, sempre com uma imagem feminina impecável,

ou seja, no topo organizacional para ir a uma reunião importante ou uma ocasião especial, enquanto os homens precisam apenas vestir a melhor roupa, as mulheres precisam escolher a roupa adequada e ir ao salão de beleza para então estarem prontas.

Apesar dos esforços das mulheres em se capacitarem, na busca de melhores oportunidades, as estruturas de gestão das empresas permanecem pouco flexíveis. Segundo dados do IBGE<sup>7</sup> de 2019, enquanto 19,4% das mulheres com 25 anos ou mais concluíram o ensino superior, apenas 15,1% dos homens alcançaram o mesmo nível educacional. No entanto, essa superioridade em termos de escolaridade não se reflete nas altas esferas de gestão das empresas, onde as mulheres continuam sendo uma minoria significativa.

Levantamento feito por Eagly e Carli apontam que a barreira da socialização com colegas e a construção de redes profissionais, a que chamam de capital social, se revela essencial, pois se chegou à conclusão que gestores que avançaram rapidamente nas hierarquias, os chamados gestores fast-track, “gastaram relativamente mais tempo e esforço socializando, politizando e interagindo com pessoas

---

7 Mulheres brasileiras na educação e no trabalho. Site IBGE EDUCA disponível no link: <https://educa.ibge.gov.br/criancas/brasil/atualidades/20459-mulheres-brasileiras-na-educacao-e-no-trabalho.html>



de fora do que seus colegas menos bem-sucedidos... [e] não deram tanta atenção às atividades tradicionais de gestão de planejamento, tomada de decisão e controle ou às atividades de gestão de recursos humanos de motivação, recrutamento de pessoal, treinamento, desenvolvimento e gestão de conflitos”.

Essa constatação é estarrecedora, mas contribui para explicar por que tantas mulheres são superadas nas promoções por homens, mesmo sendo elas tão qualificadas. O fator socialização, quando os critérios de promoção envolvem certo nível de discricionariedade e pessoalidade são altamente impactantes na escolha e mais uma vez as mulheres saem em desvantagem, pois nem sempre estão disponíveis para as rodas de amigos após o trabalho.

Embora a Constituição Federal afirme que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, na prática, notam-se diversas distinções no mercado de trabalho que impedem as profissionais ascenderem ao cume das organizações, mantendo-as nas camadas medianas e inferiores dos níveis de responsabilidade e liderança.

Há uma exclusão das mulheres dos altos cargos em áreas de maior importância dentro das companhias e o “teto de vidro”, amplamente evidenciado pela literatura nacional e, principalmente,

estrangeira, é uma metáfora usada para denominar as barreiras organizacionais invisíveis que as mulheres devem transpor para chegar a cargos de topo dentro das empresas.

Para se ter uma visão de como as mulheres têm dificuldades de ascender à liderança, a 23ª edição do Club Survey Varejo, realizou um levantamento, recentemente divulgada pela Korn Ferry, que revela que as mulheres ocupam menos de 30% das posições de diretoria, 36% das funções de gerente sênior e 44% dos cargos de gerência. O estudo destaca que, mesmo com a maior presença feminina em cargos operacionais, o topo da pirâmide hierárquica ainda é predominantemente masculino. Esse cenário é moldado por barreiras históricas, preconceito de gênero e uma cultura empresarial que, muitas vezes, favorece características associadas aos líderes do sexo masculino.<sup>8</sup>

Em meio a tantas adversidades as líderes femininas ainda enfrentam a necessidade de escolherem um modelo profissional de como se impor, como se fazer presente, notada e respeitada. O que mais se constata é que essa escolha acaba restrita entre dois rígidos padrões: o primeiro, ser muito masculina e objetiva ou, o segundo, ser feminina e gentil.

8 Instituto Ethos, 19/01/2024. Fonte: <https://www.ethos.org.br/cedoc/presenca-feminina-em-cargos-de-lideranca-ainda-e-pequena-no-varejo/>. Acesso em 24/02/2024

Esses perfis profissionais são acompanhados de estereótipos, uma profissional que opte por ser mais objetiva e masculina será considerada competente e antipática, dado a sua postura assertiva, enfática (típica chefe durona), porém, caso adote uma atitude feminina e gentil, poderá ser vista como simpática e incompetente, pois estaria a agradar a todos e não ser levada a sério pela equipe. Logo, quando uma mulher assume uma posição de poder, se lança para ser rotulada negativamente, independente da feição gerencial que adote.

Exemplo desse padrão ocorre em reuniões de trabalho, em que as pessoas se manifestam para defender seu espaço, e, quando são as mulheres, é comum serem malvistas, como sedentas por controle, porém, quando são os homens agindo assim, o comum é serem rotulados de “apaixonados” pelo que fazem.

Kim Campbell, que foi a primeira mulher a ocupar a posição de primeira-ministra do Canadá em 1993, descreveu de maneira muito elucidativa essa tensão resultante de estereótipos:

Não tenho um jeito tradicionalmente feminino de falar... sou bastante assertiva. Se eu não falasse como falo, não teria sido vista como uma líder. Mas minha maneira de falar pode ter irritado as pessoas que não estavam acostumadas a ouvir

isso de uma mulher. Era a forma correta de uma líder falar, mas não era a forma correta de uma mulher falar. Isso vai contra o tipo.

Assim, os obstáculos a serem superados pelas mulheres líderes se iniciam com preconceitos que beneficiam os homens e prejudicam as mulheres, seguem com críticas a forma de liderar e, ainda, para muitas mulheres – existe o desafio de equilibrar as responsabilidades profissionais com os familiares.

Porém, não há ainda uma preocupação significativa com o cenário de equilíbrio de gênero na cúpula das maiores empresas do país, segundo pesquisa realizada pelo Instituto Ethos,<sup>9</sup> o qual aponta que cerca de 43,4% dos presidentes das 500 maiores empresas do Brasil e 55,8% daqueles em cargos de gerência consideraram a presença de mulheres adequada nos quadros executivos. Entretanto, a mesma pesquisa constatou que 71,8% das companhias não desenvolviam políticas objetivando a promoção da igualdade de oportunidades para ambos os sexos, sendo certo que, dentre aquelas que adotavam ações afirmativas, apenas 44% estabeleciam metas para ampliar a presença de mulheres em cargos de direção e gerência, assim como somente 28%

9 INSTITUTO ETHOS, 2016, p. 46 e 57, citado pelas autoras Patricia Bertolin e Camila Roque no artigo mencionado na nota I.

delas possuíam programas para reduzir a desigualdade salarial.

A multifacetada gama de origens do problema de acesso pelas mulheres aos cargos de liderança é um desafio de contínuo estudo e procurando melhor acolher toda essa diversidade foi que surgiu mais recentemente ao que se denomina de “Labirinto da Liderança”.

As pesquisadoras Alice Eagly e Linda Carli<sup>10</sup> escreveram sobre a insuficiência do conceito do teto de vidro para abranger todos os desafios para as mulheres alcançarem as lideranças. Segundo as autoras, acreditando na existência de um teto de vidro, as pessoas enfatizam certos tipos de intervenções: networking topo a topo, mentoria para aumentar o número de membros do conselho, requisitos para diversos candidatos em corridas de cavalos de sucessão de alto nível, litígios destinados a punir a discriminação no C-suite.

Para as autoras, todas essas medidas desempenham importante papel, porém não são suficientes e o perigo surge quando desviam a atenção e os recursos de outros tipos de intervenções que possam atacar o problema de forma mais potente. Para elas o progresso

requer uma renomeação do desafio: paredes ao redor.

Uma metáfora melhor para o que as mulheres enfrentam em seus empreendimentos profissionais é o labirinto. É uma imagem com uma história longa e variada na Grécia antiga, na Índia, no Nepal, na América do Norte e do Sul, na Europa medieval e em outros lugares. Como símbolo contemporâneo, transmite a ideia de uma jornada complexa em direção a um objetivo pelo qual vale a pena lutar. A passagem por um labirinto não é simples nem direta, mas requer persistência, consciência do progresso e uma análise cuidadosa dos quebra-cabeças que temos pela frente. É esse significado que pretendemos transmitir. Para as mulheres que aspiram à liderança de topo, os caminhos existem, mas estão cheios de reviravoltas, tanto inesperadas como esperadas.<sup>11</sup>

No Labirinto da Liderança a carência de mulheres dirigentes é a soma dos fatores mencionados e que não ocorrem apenas à medida que as mulheres se aproximam do topo, mas em todas as etapas da escalada.

Quando uma mulher atinge o auge da sua carreira é resultado de muitas

10 EAGLY, Alice; CARLI, Linda. Women and the labyrinth of leadership. Harvard Business Review, v. 85, n.9, May 2014. Disponível em: <https://hbr.org/2007/09/women-and-the-labyrinth-of-leadership>

11 Ibid.

reviravoltas em muitos momentos desafiadores. Apenas algumas mulheres encontraram a combinação certa para desvendar o enigma do labirinto para chegar ao centro do poder, contudo as barreiras e tortuosidades do caminho não se desfazem quando uma mulher o atinge, ao contrário, eles subsistem para as demais. Por essa razão, aquelas que conseguiram atravessar o labirinto e romper o teto de vidro precisam liderar diferente e guiar as outras para que mais e mais mulheres também possam alcançar o topo.

Não existe uma única solução para o problema, legislar em favor de extirpar a discriminação e instituir cotas de participação, políticas mais comumente aplicadas, não resolvem por si só, porque não mudam uma cultura, porque não agem na formação educacional das estruturas sociais e organizacionais.

Por isso as pesquisadoras Alice Eagly e Linda Carli, autoras do conceito “Labirinto da Liderança” propõe algumas ações mais pontuais para enfrentar esse problema de conjuntura tão múltipla. Para elas há que se aumentar a consciência das pessoas sobre os fatores psicológicos do preconceito em relação às líderes femininas e trabalhar para dissipar essas percepções com muita assertividade e em todas as estruturas para que não se corra o risco de não serem sublinhadas pelo que os

gestores, os dirigentes dizem e fazem no decurso do trabalho cotidiano.

Mudar a cultura de longas horas de trabalho, que afastam as mulheres em razão de sua dupla e cansativa jornada e instituir critérios que valorizem mais os resultados e tarefas desempenhadas são medidas que trazem as mulheres para a cena da competição igualitária pelas promoções, assim como direcionar o núcleo de recursos humanos para estimular a convivência familiar.

Reduzir a subjetividade da avaliação de desempenho e criar maior objetividade nas avaliações como forma de combate aos efeitos do preconceito persistente tanto na contratação como na promoção. Utilizar ferramentas de recrutamento aberto, como agências de publicidade e de emprego, reduzindo assim indicações referenciais.

Para preparar mulheres para cargos de alta gestão, é essencial proporcionar experiências profissionais que lhes permitam acumular conhecimento necessário para essas posições. Além disso, é importante evitar ter apenas uma mulher na equipe, pois estudos mostram que, em números tão reduzidos, as mulheres tendem a ser ignoradas pelos homens.

Uma verdadeira mudança no cenário de desigualdade de gênero requer a implementação de medidas

mais assertivas, para além das mudanças legislativas, visando uma maior representatividade feminina em cargos de líderes executivas, senadoras, desembargadoras e procuradoras-gerais.

## **PANORAMA PROFISSIONAL DAS MULHERES EM CARREIRAS PÚBLICAS NO BRASIL**

Visando demonstrar como a situação das mulheres é um padrão que se repete nas diversas carreiras públicas, utilizando-se da metodologia de pesquisas documentais, pode-se identificar que há um número muito menor de mulheres nos cargos públicos mais importantes do que nos cargos comuns em todas as áreas pesquisadas, a indicar a existência de alguma forma de restrição para o acesso delas.

### **Advocacia Pública**

Na Advocacia Pública as pesquisas não encontraram dados suficientes a espelhar a realidade do trabalho das mulheres nas Procuradorias, mas do que se pode levantar, constata-se que a situação de dificuldade de acesso aos cargos de topo existe. Na alta cúpula das Procuradorias Estaduais das 27 unidades da federação, 21 são geridas por homens e apenas 6 por mulheres.

Levantamento realizado pelo CONPEG – Colégio Nacional de Procuradores Gerais, em colaboração com representantes de cada uma

das Procuradorias, denominado: “Panorama da Diversidade nas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal”, que utilizou a metodologia de pesquisa pelo envio de formulários para os profissionais ativos e que obteve resposta de 39,84% dos procuradores, pode-se identificar que as instituições são formadas majoritariamente por homens cisgêneros, com percentual de 54,1% e de mulheres cisgêneros com 43.5%.

Dos profissionais indagados sobre suas percepções individuais de equidade de gênero em suas procuradorias, expressivamente 15,8% responderam não ter certeza ou não saber da existência. Apesar de 56,6% afirmarem existir e outros 24,6% dizerem que não, demonstrando como o tema merece atenção dos setores de comunicação e é ponto relevante para discussão e informação.

Ainda no diagnóstico do Conpeg, indagados sobre a existência de preterição pelo gênero, a maioria de 85,4% dos respondentes afirmou não ter vivido essa experiência, mas 8,1% asseguraram ter vivenciado.

E quanto ao questionamento de terem sofrido discriminação de gênero pelas chefias, 80,4% afirmaram que nunca sofreram, mas 7,3% não tem certeza de terem ou não sofrido, demonstrando mais uma vez a necessidade de informação sobre a temática. Porém

nesse quesito, em resposta aberta para descrição de episódios sofridos de discriminação de gênero, a reiteração do tema maternidade chama atenção, principalmente quando aliado a informação de que 62% das respondentes já recusaram convites em razão da parentalidade, enquanto para os pais, contrariamente, 62% não recusaram por essa motivação.

### **Advocacia brasileira**

Na advocacia brasileira temos um retrato de maioria de advogadas em vários Estados da Nação, corroborando que as mulheres estão cada vez mais ocupando postos de trabalho na área jurídica.

SECCIONAL	Advogados(as)	
	Feminino	Masculino
AC	1.849	2.080
AL	6.921	7.415
AM	7.576	7.078
AP	2.022	1.974
BA	31.356	27.638
CE	18.410	19.380
DF	25.443	24.363
ES	13.853	12.564
GO	27.038	24.246
MA	10.972	11.211
MG	70.624	67.739
MS	8.810	9.170
MT	12.769	11.519



PA	13.951	12.292
PB	10.013	11.059
PE	21.145	20.310
PI	8.089	8.089
PR	43.964	42.855
RJ	82.667	73.340
RN	7.700	8.088
RO	5.445	4.820
RR	1.356	1.331
RS	50.401	46.276
SC	25.478	24.212
SE	6.620	6.088
SP	188.297	176.775
TO	4.623	4.362
Fonte OAB		

Porém quando analisadas as ocupações de funções mais altas na hierarquia da gestão dos escritórios de advocacia a situação é a mesma dos demais setores, há ínfima participação de mulheres e obstáculos artificiais dificultam a manutenção dessas posições por elas, pois exigem grande esforço pessoal, diferente do que ocorre com os homens.

Segundo a Professora da Universidade Mackenzie, Patrícia Bertolin, o fenômeno do teto de vidro também é verificado nos escritórios de advocacia

Os homens se tornam sócios desses escritórios com mais

frequência do que as mulheres e aquelas que chegam ao topo dessas organizações ainda são poucas e tidas como “excepcionais” (KAY; HAGAN, 1998; TOMLINSON et al., 2013). Considerar “excepcionais” as mulheres que ascendem ou se destacam nas respectivas áreas de atuação reforçam a regra de inferioridade das mulheres “comuns”<sup>12</sup>.

Para a autora, as mulheres que

<sup>12</sup> BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. Feminização da advocacia e ascensão das mulheres nas sociedades de advogados. Disponível no link: <https://doi.org/10.1590/198053143656>

atingem o ápice dos escritórios de advocacia, pesquisados nesse trabalho, acabam reproduzindo um padrão masculino de gestão e comportamento, adotando a meritocracia nos mesmos moldes masculinos, o que acaba por manter as barreiras e dificultar o acesso de outras advogadas.

Encontramos nos escritórios pesquisados algumas sócias seniores que exercem importante papel, ao servirem de espelho para as mais jovens e, também, generosamente orientarem suas carreiras, como uma espécie de mentoring voluntário. Contudo, entre as profissionais que conseguem quebrar o teto de vidro e ascender na carreira, há muitas que assimilam e reproduzem o discurso da meritocracia, esquecendo as dificuldades encontradas durante a trajetória, de modo que isso não se traduz em aprendizado para as demais mulheres, ao contrário, tal comportamento impede que outras mulheres se beneficiem da sua experiência e as aproxima das trajetórias masculinas de carreira, fazendo com que, embora já exista um número até certo ponto considerável de advogadas no topo de alguns escritórios, ainda não haja a massa crítica necessária para salvaguardar espaço para as mulheres.

## **Poder Judiciário**

No Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça publicou, em 2019, os resultados da pesquisa “Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário”, segundo a qual o Poder Judiciário brasileiro é composto em sua maioria por magistrados do sexo masculino, com apenas 38,8% de magistradas em atividade. A participação feminina vem aumentando nos últimos 10 anos, porém lentamente, e, nos cargos de Desembargadoras, Presidentes, Vice-Presidentes e Corregedoras desde 2018 permanece entre 25% a 30%.<sup>13</sup>

Levantamento realizado pelo Tribunal Superior Eleitoral em parceria com a Associação dos Magistrados Brasileiros, denominado “Perfil das Magistradas de Cortes Eleitorais – Perspectivas para implementação de medidas para a promoção da igualdade de gênero no Poder Judiciário”, diagnosticou a situação de desigualdade de gênero na Justiça Eleitoral, assim como na participação política das mulheres. O documento aponta a preocupação com o equilíbrio de gênero nas cortes não apenas para legitimidade representativa das Cortes, mas também para a maior compreensão

<sup>13</sup> Conselho Nacional de Justiça. Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário. Brasília: 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/05/cae277dd017bb4d4457755febf5eed9f.pdf>.

das implicações de suas decisões na vida real.<sup>14</sup>

O documento evidencia que a faixa etária predominante das magistradas está entre 46 e 50 anos, sendo que a maioria delas se identifica como branca (78,9%) e como cisgênero (94,7%) e possuem pós-graduação.

Mais recentemente, levantamento realizado por Migalhas<sup>15</sup> (site de notícias e artigos jurídicos) em março de 2023 mostra que há pouco menos de 25% de mulheres ocupando as posições de desembargadoras e ministras nas Cortes do país. Enquanto elas somam o número de 617, eles são três vezes mais: 1.860. Nos Tribunais Superiores do país a presença feminina é de 19%, sendo apenas 17 mulheres do total de 90 Ministros.

A Justiça do Trabalho aparece na liderança como a mais próxima da sonhada paridade. Com efeito, nos TRTs, as mulheres ocupam 39% dos 550 cargos de desembargador. O Tribunal que mais se destaca é o TRT-11, onde 62% dos cargos de desembargadores são ocupados por mulheres.

Nos Tribunais de Justiça Estaduais o número ainda fica próximo dos 20%. O

total de desembargadores é de 1.659, sendo 349 mulheres. O Tribunal com maior igualdade de gênero é o TJ/PA, que tem 57% de mulheres. A Corte paraense é seguida pelo TJ/BA (48%), TJ/TO (42%), TJ/CE (41%) e TJ/AC (36%). O pior índice é do TJ/AP, que não tem nenhuma mulher (0%) entre os 9 magistrados atuando em 2ª instância. Em seguida aparecem TJ/PE (2%), TJ/PI (4%) e TJ/AL (6%).

Atento a essa situação o CNJ – Conselho Nacional de Justiça, aprovou no segundo semestre do ano de 2023 proposta que altera a resolução N.106/10 para promover a equidade de gênero nas promoções da magistratura. O novo texto determina a abertura de promoções de magistrados, por merecimento, com listas mistas e exclusivas de mulheres, até que seja atingida a paridade de gênero no tribunal. E durante a elaboração desse artigo, foi publicada a promoção exclusiva de mulheres pelo TJSP.

## Política

Na Política, não é muito diferente. As mulheres avançam timidamente, com candidaturas que ficam sempre próximas do percentual mínimo exigido pela legislação eleitoral. A Lei 9.504 exige no mínimo 30% de candidaturas femininas desde 1997, no art. 10, §3º, porém esse percentual só foi alcançado em 2014 quando os partidos passaram a adotar a

14 Disponível em: <https://escoladamagistratura.amb.com.br/noticias/amb-e-enm-entregam-relat%C3%B3rio-com-o-perfil-das-magistradas-eleitorais-ao-ministro-edson-fachin>

15 Mulheres ocupam apenas 25% dos cargos nos tribunais do país. Disponível no link: <https://www.migalhas.com.br/quentes/382599/mulheres-ocupam-apenas-25-dos-cargos-nos-tribunais-do-pais>

interpretação de que não se tratava apenas de reservar os 30%, mas de preenchê-los.

A interpretação desfavorável que inicialmente se deu à lei, segundo a professora de Ciência Política da UnB, Flávia Biroli, revela a predominância masculina nos partidos políticos: “Historicamente, eles tiveram ampla maioria masculina no controle dos recursos e na ocupação dos espaços, cargos eletivos e não eletivos inclusive”<sup>16</sup>.

Um estudo fruto da parceria entre o Observatório Nacional da Mulher na Política, vinculado à Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, e o Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília mostra que é importante atuar junto aos partidos para que eles internalizem a necessidade de promover candidaturas femininas.

Promover equidade não significa apenas buscar candidatas no ano eleitoral, mas realizar atividades educacionais constantes e que capacitem as mulheres para o exercício da política, que dê conhecimento da legislação eleitoral para que saibam o que suas campanhas podem ou não fazer, que orientem como utilizar os recursos dos fundos partidários e como devem prestar suas contas. Tudo isso para

que elas se sintam mais preparadas a se lançarem nessa atividade.

A previsão de número de candidaturas mínimas para as mulheres na lei eleitoral é um avanço legislativo, sem dúvida que sim, porém não é um avanço significativo no resultado das eleições para a paridade de gênero. Levantamento realizado com os dados disponíveis do site do Tribunal Superior Eleitoral sobre o último escrutínio (2022) mostra que o número de eleitas é muito distante do número de candidatas:

<sup>16</sup> Fonte: Agência Câmara de Notícias, em 09/09/2022, disponível no link: <https://www.camara.leg.br/noticias/908220-observatorio-nacional-da-mulher-na-politica-aponta-necessidade-de-partidos-promoverem-candidaturas-femininas/>

Cargo	Gênero	Candidaturas	Eleitos	Não Eleitos
Presidente	Feminino	4	0	4
	Masculino	9	1	5
Governador	Feminino	38	2	34
	Masculino	186	22	145
Senador	Feminino	58	4	51
	Masculino	184	23	148
Dep. Federal	Feminino	3718	91	1871
	Masculino	6906	422	2651
Dep. Estadual	Feminino	5603	186	1534
	Masculino	11,122	849	3162
Dep. Distrital	Feminino	212	4	94
	Masculino	396	20	180
				Fonte TSE

Os dados mostram que as candidaturas de mulheres no ano de 2022 são em sua grande maioria infrutíferas. O percentual de candidaturas não se converte em percentual de eleitas, aliás fica muito distante. Do total de candidaturas femininas: 9.633 (33.87%), apenas foram eleitas: 287 (17.67%), enquanto do total de candidaturas masculinas: 18.803 (66.13%), o número de eleitos foi de 1.337 (82.33%).

Buscando compreender esse fenômeno, que não ocorre apenas no Brasil, estudo sobre a paridade de gênero nas eleições nos Estados Unidos da América realizado pelos

Professores e pesquisadores Richard L. Fox, da Universidade Loyola Marymount e Jennifer L. Lawless, da American University, Washington-EUA, e do Instituto Mulheres e Política, revelaram que problemas estruturais de uma sociedade impactam na paridade de gênero entre os eleitos:

À luz da aparente contradição entre um sistema político que elege poucas mulheres e um ambiente eleitoral que não tem viés contra candidatas, os cientistas políticos se concentram em duas explicações teóricas para a sub-representação numérica das mulheres. Primeiramente,

apontam a vantagem de quem já está no cargo, com taxas de reeleição para cargos legislativos regularmente acima dos 90%. Nessas circunstâncias, o aumento do número de oportunidades eleitorais para grupos anteriormente excluídos pode ser muito lento (Carroll e Jenkins, 2001; Darcy, Welch e Clark, 1994; Jacobson, 2000). Em segundo lugar, os pesquisadores apontam para o "pool de elegibilidade" para explicar o baixo número de candidatas e de eleitas (Conway, Steurnagle e Ahern, 1997; Darcy, Welch e Clark, 1994; Duerst-Lahti, 1998; Thomas, 1998). Simplesmente, um número demasiado baixo de mulheres ocupa posições de alto nível nas profissões que servem como conduto para carreiras na política (Clark, 1994).

Portanto, se há a real intenção de ver a mulher exercendo plenamente a cidadania, é preciso mais, mais educação, mais recursos financeiros e mais incentivos para que se corrija essa desigualdade estrutural social e partidária. Como disse Ruth Bader Ginsburg, icônica juíza da Suprema Corte Americana por 27 anos, cuja trajetória foi marcada por sua posição progressista e de grande defensora dos direitos à igualdade das mulheres: "Quando uma mulher não pode ocupar determinados espaços por barreiras

impostas, você está dizendo que ela é menos cidadã."

## **A EXPERIÊNCIA DA PRIMEIRA MULHER A EXERCER O CARGO DE PROCURADORA-GERAL DO ESTADO NO MATO GROSSO DO SUL**

A primeira mulher a romper o teto de vidro e exercer o cargo de Procuradora-Geral no Estado de Mato Grosso do Sul foi esta autora, no ano de 2019.

Assim como foi demonstrado no artigo, a história da primeira Procuradora-Geral do Estado tem em comum muitas barreiras e sacrifícios pessoais. Foi preciso muito esforço, resistência aos diversos não e desestímulos ao longo do caminho. O investimento do tempo extra e autofinanciamento em capacitação para liderança, também foi um diferencial, pois não há uma cultura de preparação para liderança das mulheres nos setores públicos, ainda mais nas instituições jurídicas.

A construção de uma carreira começa muito mais cedo do que comumente se imagina até se conquistar um cargo de topo na gestão. Para romper o teto de vidro é preciso forçá-lo diversas vezes, incessantemente e estrategicamente.

Antes de ser procuradora, fui a filha que começou a trabalhar aos 11 anos de idade, como auxiliar administrativo na gerência financeira da empresa da família, e cedo aprendi que um homem gerente tem mais facilidade de impor



sua autoridade à equipe do que uma mulher gerente. Vivi a situação de ter a credibilidade do meu trabalho questionada e ser acusada de erros e prejuízos causados por outras pessoas. E não tenho dúvidas de que esses fatos ocorreram porque eu era uma jovem mulher.

Sempre muito conectada aos estudos, quando o vestibular chegou, com ele também a dúvida entre cursar administração ou direito, mas acabei cedendo aos encantamentos do exemplo de vida de um tio que tinha uma brilhante carreira de Delegado de Polícia Federal e assim fiz a escolha pelo direito querendo ser uma delegada.

Depois de formada me encantei pelos direitos difusos e coletivos e me tornei Promotora de Justiça no Estado do Mato Grosso. Exerci o múnus no município de Terra Nova do Norte, bem longe dos grandes centros, para ser mais exata, ao lado da Floresta da Serra do Caximbo, na região amazônica.

Nessa função, no ano de 2004, no pequeno município do norte do país, enfrentei muitas barreiras e preconceitos, porém com a maturidade aprendi que tudo o que se vive de dificuldade tem um potencial muito maior de ensinar a lidar com situações semelhantes no futuro do que aquelas que se vive de facilidade em caminhos floridos.

Apesar da experiência vigorosa vivida, sentia que ali não era o meu lugar e a saudade de casa me fizeram refletir muito sobre o que eu realmente queria. A distância dos meus familiares, o sacrifício da vida pessoal estava grande demais nessa função e então, de forma arriscada, me exonerei e retornei à minha cidade de Campo Grande, capital do Mato Grosso do Sul, para continuar os estudos até ser aprovada em concurso no meu Estado. Foram dias difíceis, de muito estudo, dedicação e trabalho. Alternava dias de fé com dias de culpa pela escolha da exoneração.

Resolvi olhar com afinco para a advocacia pública após reprovar, por muito pouco e na última prova discursiva do concurso da PGE-MS, e receber o convite do então Procurador-Geral para assessorar Procuradores. O salário era simbólico perto do que eu acabara de deixar no MT, mas era uma oportunidade de estar mais próxima da realidade da advocacia pública e sentia que me faltava isso para a aprovação. Pouco tempo se passou para que um novo concurso fosse aberto e obtivesse êxito. Alcancei em 2005 a minha vaga!

Na Procuradoria do Mato Grosso do Sul me encontrei verdadeiramente, me apaixonei pela função e percebi que tudo o que andei me talhou para ser uma Procuradora do Estado.

Minha trajetória profissional na PGE/MS foi sempre de uma pessoa dedicada, organizada, proativa e muito disponível às chefias da instituição e aos gestores públicos que assessoriei, independente de horário ou dia. Essas características foram minha marca pessoal nos 11 anos que chefei o jurídico da Secretaria de Estado de Administração.

Aliás, o cargo de Coordenadora Jurídica da Secretaria de Administração foi minha primeira chefia na PGE/MS e o convite surgiu bem no retorno da minha primeira licença maternidade em outubro de 2006 (a outra licença maternidade foi em novembro de 2011), mas que aceitei prontamente pois não queria perder a oportunidade de implantar minhas ideias no setor e me colocar no caminho para alçar outros cargos na Instituição.

Aceitar o convite de chefia nesse momento teve um preço, o mesmo que todas as mães que trabalham muito pagam: dormir pouco, trabalhar em horários alternativos para concluir todas as tarefas, conviver com o cansaço, embalar o filho enquanto fala ao telefone e finaliza um prazo.

Dessa forma conheci a dura realidade da chefia feminina e pude viver uma experiência que me tornou uma líder mais empática. Ao sentir as dores das diversas dificuldades que eu estava passando comecei a perceber que muitas outras estavam na mesma situação e que

outros viviam outras dores, mas que, com certeza, todos tinham as suas.

Ao me colocar em condição de igualdade consegui conhecer verdadeiramente as pessoas que trabalhavam no meu entorno e esse conhecimento gerou uma grande sintonia entre nós, me fazendo entender que os conhecendo podia auxiliá-los, podia contribuir para que estivessem bem e melhor desenvolverem suas atividades.

Bem cedo, então, entendi que o equilíbrio de cada integrante é que faz o sucesso da equipe e o sucesso do líder dessa equipe só ocorre quando ele tem esse bom time de pessoas sintonizados com ele.

Compreender esse funcionamento de liderança me permitiu experimentar o verdadeiro espírito de equipe, criar laços ao longo da minha trajetória que só me fortaleceram e que foram indispensáveis para me ajudar a romper o teto de vidro.

Essa consciência me permitiu sentir que era hora de mudar de ambiente e contribuir mais para minha Instituição, dando um passo em direção a cúpula da gestão da PGE/MS, elaborei, em parceria com minha colega de atuação, um projeto com propostas de melhoria para a organização do consultivo da Procuradoria e defendi essas ideias nos diversos níveis da Administração até vê-las adotadas. A criação do cargo de Procurador-Geral Adjunto do

Consultivo, que depois eu vim a ocupar, foi muito influenciada por esse projeto.

Designada para o cargo de Procuradora-Geral Adjunta mantive-me fiel aos propósitos iniciais do projeto e implementei a reestruturação do consultivo e do assessoramento na PGE/MS, estabelecendo instrumentos para agilizar e modernizar a forma de atuar na advocacia pública.

Porém, não se faz mudança apenas alterando a legislação, é preciso convencer as pessoas a mudarem, a comprarem sua ideia. Essa é para mim a parte mais difícil na gestão. Implementar um projeto de gestão não é a mesma coisa que mudar um regimento interno. Sem a participação das pessoas não se muda absolutamente nada, só se cria letras frias, que logo serão esquecidas. É preciso provocar, desafiar as pessoas a fazerem diferente! Foi então que compreendi que na liderança tem-se que desenvolver a habilidade da persuasão.

A modernização do consultivo aconteceu quando os colegas compreenderam que era preciso mudar, que era o momento de avançar e, mais, que era seguro para elas porque tinham o apoio da alta gestão.

Sobre formatos de liderança o estudioso James MacGregor Burns<sup>17</sup> faz interessante diferenciação dos tipos

existentes distinguindo a liderança transformacional da transacional:

...Segundo ele os líderes transformacionais estabelecem-se como modelos, conquistando a confiança dos liderados. Eles estabelecem metas futuras, desenvolvem planos para alcançá-las e inovam. Esses líderes orientam e capacitam os liderados, encorajando-os a desenvolver todo o seu potencial e, assim, a contribuir de forma mais eficaz para as organizações. Por outro lado, os líderes transacionais estabelecem relações de troca mútua que recorrem ao interesse próprio dos subordinados. Esses líderes administram da maneira convencional, esclarecendo as responsabilidades dos subordinados, recompensando-os pelo cumprimento dos objetivos e corrigindo-os pelo não cumprimento dos objetivos. E há ainda menção a uma terceira categoria, denominada *laissez-faire* – uma espécie de não-liderança que não se preocupa com nada do acima mencionado, a despeito da autoridade hierárquica.

A liderança transformacional está dentro de mim e claramente foi por exercer essa liderança que apoia e capacita os liderados, que desperta talentos, que gera engajamento a partir

<sup>17</sup> Mencionado no artigo “Mulheres e o Labirinto da Liderança” de Eagly e Carli, descrito na nota 5.

da valorização do trabalho e do cultivo ao elogio e ao reconhecimento, que fui a primeira mulher a assumir o cargo de Procuradora-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul. O apoio da categoria foi o divisor de águas na decisão do Governador pela minha nomeação.

Romper o teto de vidro foi muito difícil e tenho consciência que o fiz com o apoio dos meus colegas. É preciso muita força para ultrapassar barreira tão grande e a ajuda dos parceiros forçando essa estrutura é fundamental.

Mas, o que veio depois foi talvez o mais desafiador e iria determinar a manutenção ou não da abertura no teto de vidro para as próximas líderes. Exercer a função de Procuradora-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul foi muito complexo. A primeira mulher tinha que fazer mais e melhor que os homens que a antecederam. A cobrança é sempre maior.

Mantendo o estilo de liderar com as pessoas consegui não só fazer mais, mas transformar a PGE em uma Instituição moderna e altamente eficiente. Implantei uma nova forma de atuar, geri com objetivos claros e de forma participativa, instituí a governança e aloquei o planejamento estratégico como prioridade da alta gestão, o que nos fez alcançar números expressivos no atingimento de metas e de iniciativas realizadas em nosso planejamento, destacando-nos nacionalmente no ano de 2022.

Para fazer tudo isso, precisei me dedicar muito mais ao trabalho que às funções domésticas, mas diferente do que muitas mulheres vivem, tive o apoio dos meus. Era preciso que alguém assumisse os papéis domésticos que eu estava deixando de executar. A harmonia com que equilibrei família e trabalho deve-se ao apoio e compreensão que tive dos filhos, mãe e marido, sem dúvidas!

Posso concluir, a partir dessa experiência, que o teto de vidro não se abre, ele se rompe. O labirinto de liderança tem que ser percorrido sem perder o foco no objetivo final. É através de um histórico de atuação altamente competente em sucessivos cargos de responsabilidade dentro das estruturas organizacionais, de maneira sistêmica e objetivando o desenvolvimento institucional e não a si mesmo que se alcança o topo.

## **CONCLUSÃO**

Democracia é busca de igualdade, de espaço e de voz. Para que as mulheres assumam, conjuntamente com os homens, os espaços importantes seja no setor público ou no privado é preciso encorajá-las e engajá-las a buscarem os lugares de poder. A postura de espera por um avanço natural dos números de mulheres nessas funções pode significar um tempo demasiado longo e por vezes até inverter a

lógica do crescimento e se dirigir no sentido oposto, diminuindo, diante de tantos obstáculos.

Para uma mudança é preciso uma nova postura e iniciar um processo de colocar mulheres em todos os espaços para fazer parte da construção do sistema social. É preciso ter mais mulheres legislando, é preciso ter mais mulheres julgando, é preciso ter mais mulheres administrando para que esses espaços se tornem ambientes naturais de ambos os gêneros, pois, a democracia de verdade se faz com representatividade.

A composição de uma democracia é mista por essência e posturas segregacionistas, estáticas do modelo representativo atrasam o desenvolvimento. A frase icônica de um dos discursos de Gloria Steiner, jornalista e ativista dos direitos das mulheres nos EUA, bem representa a força das constituições democráticas: “A Constituição não começa: Eu, o Presidente, mas, nós, o povo, então parem de nos separar!”

Para alcançar equilíbrio no mercado de trabalho e romper as barreiras do teto de vidro é necessário instituir políticas mais assertivas e ir além da criação de leis que assegurem os direitos das mulheres e proíbam a discriminação do seu trabalho. Para diminuir as tortuosidades do labirinto de liderança deve-se pensar em um modelo de educação que incentive

mais divisão de tarefas entre homens e mulheres nas responsabilidades domésticas; é preciso alterar a cultura de horas trabalhadas por projetos realizados e flexibilizar os horários para compensar as dificuldades no equilíbrio entre trabalho e vida familiar e capacitar as mulheres para a liderança, dentre outras políticas que efetivamente atuem na mudança do comportamento corporativo existente.

As mulheres que conseguem ultrapassar as barreiras impostas precisam orientar as demais sobre como fazê-lo e não se transformarem no modelo masculino padronizado e assim contribuir para a perpetuação do sistema.

Por fim, mostrar que o trabalho técnico é bom independente de gênero e revelar o quanto uma gestão humanizada e estratégica é produtiva são posturas que agregam para uma mudança de valor organizacional e consolidam as posições alcançadas por mulheres.

## **REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA**

AMARAL. Jasson Hibner; MADRUGA. Iuri Carlyle do Amaral; SOUSA. Horácio Augusto Mendes de. Igualdade de gênero na advocacia pública. É possível e necessário avançar no alcance e ocupação das mulheres dos altos cargos da administração pública e nas posições estratégicas de comando, tomada de decisões e controle na gestão pública. Disponível



no link: <https://www.migalhas.com.br/depeso/367469/igualdade-de-genero-na-advocacia-publica>

BERTOLIN. Patricia Tuma Martins. Feminização da advocacia e ascensão das mulheres nas sociedades de advogados. Disponível no link: <https://doi.org/10.1590/198053143656>

CALAÇA, Pedro Alessandro; VIZEU; Fabio. Revisitando a perspectiva de James MacGregor Burns: qual é a ideia por trás do conceito de liderança transformacional?

Disponível no link: <https://doi.org/10.1590/1679-395111016>

BARREIRA. Júlia. Mulheres em cargos de liderança no esporte: rompendo o teto de vidro ou percorrendo o labirinto? Artigo publicado na Movimento, Revista de educação física da UFRGS. V.27 Jan/Dez 2021. Disponível no link: <https://doi.org/10.22456/1982-8918.118131>

BOBBIO. Norberto. A Era dos Direitos. Apresentação de Celso Lafer. 2ª edição. Rio de Janeiro. Grupo Editorial Nacional. Publicado pelo selo Editora Atlas. 2022.

CEPELLOS. Vanessa Martines. Mulheres jovens no mercado de trabalho: desafios à vista.

Disponível no Link: <https://portal.fgv.br/artigos/mulheres-jovens-mercado-trabalho-desafios-vista>

CNJ aprova paridade de gênero para promoção de juízes. Disponível no Link: <https://www.migalhas.com.br/quentes/394207/cnj-aprova-paridade-de-genero-para-promocao-de-juizes>

Diagnóstico de Participação Feminina no Judiciário, 2019, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, disponível no link: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/05/cae277dd017bb4d4457755febf5eed9f.pdf>

EAGLY, Alice; CARLI, Linda. Women and the labyrinth of leadership. Harvard Business Review, v. 85, n.9, May 2014. Disponível em: <https://hbr.org/2007/09/women-and-the-labyrinth-of-leadership>

FOX. Richard L. e LAWLESS. Jennifer L. Entrando na arena: gênero e a decisão de concorrer a um cargo eletivo. Universidade Loyola Marymount. Instituto Mulheres e Política. American University, Washington, United States. Disponível no link: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522012000200006>

GALVÃO. Whéria. A luta pela a igualdade de gênero no meio laboral e o feminismo. Disponível no link: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/3627>

Perfil das Magistradas de Cortes Eleitorais: Perspectivas para implementação de medidas para a promoção da igualdade de gênero no Poder Judiciário. (livro eletrônico



disponível no link: [https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/perfil-das-magistradas-de-cortes-regionais-1655160057043/@@download/file/PERFIL%20\\_DAS\\_MAGISTRADAS\\_INTEGRANTES\\_DE\\_CORTES\\_REGIONAIS.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/perfil-das-magistradas-de-cortes-regionais-1655160057043/@@download/file/PERFIL%20_DAS_MAGISTRADAS_INTEGRANTES_DE_CORTES_REGIONAIS.pdf))

SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; MASSMANN, Patrícia Brasil (organizadores). O Direito na Fronteira das Políticas Públicas. -2ª edição. São Paulo: editora Mackenzie, 2019.

ZENGER. Jack e FOLKMAN. Joseph. As mulheres têm pontuação mais alta que os homens na maioria das habilidades de liderança. Disponível no link: [https://hbr.org/2019/06/research-women-score-higher-than-men-in-most-leadership-skills?ab=at\\_art\\_art\\_1x4\\_s04](https://hbr.org/2019/06/research-women-score-higher-than-men-in-most-leadership-skills?ab=at_art_art_1x4_s04)

## **Controle de Convencionalidade, a função de consultoria da Advocacia Pública e a Convenção de Belém do Pará - A igualdade de gênero como parâmetro para todos os atos e contratos da Administração Pública**

GlauCIA Anne Kelly Rodrigues do Amaral

### **RESUMO**

O controle de convencionalidade é uma ferramenta de proteção dos direitos humanos e a harmonização entre o direito interno e o direito internacional. Notadamente quanto à aplicação da “CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ” no âmbito do Poder Executivo, o exercício da consultoria pelas Procuradorias Gerais do Estado nos processos administrativos, necessariamente prévios aos atos, se constitui em uma ferramenta de efetiva concretização da igualdade de gênero.

## INTRODUÇÃO

O controle de convencionalidade é uma ferramenta legal subutilizada no Brasil e carente de investigações acadêmicas substanciais, especialmente quando se fala em controle prévio da legalidade e constitucionalidade dos atos da Administração Pública. Embora tenha sido introduzido inicialmente pela Constituição de 1988, a discussão sobre o controle de convencionalidade surgiu no Continente Americano em 2006, através do sistema interamericano de direitos humanos, sendo reconhecido como uma questão de interesse público internacional (Piovesan, 2018).

No sistema interamericano, a responsabilidade de avaliar a conformidade das leis com os tratados começa com a ratificação da Convenção Americana, e, portanto, a Corte Interamericana já demandava essa avaliação das leis dos Estados-membros antes mesmo de utilizar o termo "controle de convencionalidade". A expressão "controle de convencionalidade" foi introduzida no contexto da Corte Interamericana durante o julgamento do Caso Almonacid Arellano e outros vs<sup>1</sup>. Chile, em 26 de setembro

de 2006 (Mazzuoli, 2018).

Embora o Brasil tenha ratificado a Convenção Americana sobre Direitos Humanos apenas em 1992, o princípio do controle de convencionalidade no país remonta à promulgação da Constituição Federal de 1988, conforme estipulado em seu artigo 5º, parágrafo 2º. Assim, o compromisso de garantir a compatibilidade das leis domésticas com os tratados de direitos humanos é fundamentalmente parte da Constituição brasileira (Brasil, 1988; Brasil, 1992).

A integração do Direito Internacional dos Direitos Humanos ao Direito interno amplia o conjunto de direitos garantidos nacionalmente e, por conseguinte, fortalece a Carta de direitos estabelecida na Constituição, mantendo-a atualizada ao incorporar e complementar a inclusão de novos direitos, inclusive a questão concretização da igualdade de gênero, quando a mulher é prejudicada (Marinoni, 2013).

A desigualdade de gênero causando pleno desenvolvimento da parcela da população constituída pelas mulheres é um problema que transcende

---

tortura e maus-tratos durante o período em que estavam sob custódia do Estado chileno. A Corte Interamericana decidiu que o Estado chileno era responsável por essas violações e ordenou compensação adequada às vítimas, além de medidas de reparação e garantias de não repetição. Este caso é significativo por ter sido o primeiro em que a expressão "controle de convencionalidade" foi utilizada pela Corte Interamericana, estabelecendo um precedente importante nesse contexto jurídico (Mazzuoli, 2018).

1 O Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile foi um caso julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 26 de setembro de 2006. Este caso envolveu várias violações dos direitos humanos contra o Sr. Juan Almonacid Arellano e outros, incluindo detenção arbitrária,

fronteiras nacionais, já que muitos sistemas jurídicos eram moldados pela ideia da superioridade masculina sobre o feminino. A discriminação de gênero é repelida expressamente pelo artigo 5.º da Constituição da República, e se constitui em uma violação dos direitos humanos, pois contradiz os princípios fundamentais de igualdade e não discriminação, além de significar, na prática, menos acesso, por parte das mulheres, ao exercício dos direitos fundamentais. A igualdade de gênero é fator de prejuízo social, econômico e de Desenvolvimento Humano, sendo sua eliminação um Objetivo da Organização das Nações Unidas.

A convenção de Belém do Pará (1994), em sua introdução, afirma que os Estados signatários: “PREOCUPADOS por que a violência contra a mulher constitui ofensa contra a dignidade humana e é manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens; em seu artigo 10” descreve a violência contra a mulher como “qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito familiar quanto na sociedade e que o Estado o tenha tolerado”.

Deste modo, é inegável que o Estado Brasileiro adotou tais princípios como regra. Considerando a abrangência da função consultiva da advocacia pública,

que tem por dever constitucional a análise da constitucionalidade dos atos da Administração Pública, é necessário analisar integrar a referida Convenção de Belém do Pará como fonte na análise de todos os atos e contratos da administração pública.

A importância de objeto discutido nesse artigo é que o Poder Executivo é o agente fundamental da materialização das políticas públicas de educação, saúde, cultura, segurança pública, bem como nas áreas de indústria e comércio, bem como agricultura familiar, além das ações administrativas da máquina pública, em si. Ou seja, políticas públicas que devem se encaminhar para a igualdade e repelir a violência contra a mulher. De modo que, apreciar a legalidade desses atos, tendo como norte que é parte do nosso ordenamento a Convenção do Belém do Pará, significa passar nova lente, em cada ato ou contrato.

O objetivo geral foi investigar a função do controle de convencionalidade e da consultoria da advocacia pública na aplicação da Convenção de Belém do Pará para assegurar a igualdade de gênero em atos e contratos da administração pública. Os objetivos específicos são: discorrer sobre a função da advocacia pública, orientação dos atos administrativos e políticas de gênero; analisar a atuação da advocacia pública e controle de

convencionalidade nas questões de gênero; avaliar a Convenção de Belém do Pará e seus efeitos nas políticas públicas do poder executivo.

## **2. Controle de CONVENCIONALIDADE E A Convenção de Belém do Pará**

Este capítulo traz a abordagem sobre os fundamentos teóricos, concepções e demais informações sobre o controle de convencionalidade, a Convenção de Belém do Pará e a questão de direitos humanos referente à igualdade de gênero.

### **2.1 Advocacia Pública, orientação dos atos administrativos e políticas de gênero**

A Advocacia Pública muito embora esteja inserida na advocacia, ganhou espaço constitucional diferenciado, quando são descritas a AGU (art. 131) e as funções dos Procuradores do Estado (art. 132), com suas responsabilidades institucionais centradas na defesa e promoção dos interesses públicos de entidades como a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A função institucional da advocacia pública envolve desde a consultoria jurídica até a representação judicial desses entes perante os tribunais, sendo um advogado cujo “cliente” é o ente estatal, com atribuições que envolvem a “representação” e não meramente a “representação” e a responsabilidade que os interesses primários a serem representados no exercício da função,

podem ser traduzidos pelos princípios inscritos no “caput” do art. 37 da Constituição da República.

Segundo Costa (2023), ao se debruçar sobre a orientação dos atos administrativos, a Advocacia Pública contribui na garantia de que tais atos estejam em conformidade com os princípios legais e constitucionais. Nesse sentido, sua atuação visa não apenas assegurar a legalidade dos procedimentos, mas também promover a eficiência e a justiça nas decisões tomadas pela administração pública.

Apreciando o trabalho de Marcia Dieguez Leuzinger e Cesar Augusto Blinder, “A Advocacia de Estado, enquanto função essencial à justiça, tem o poder-dever de promover a justiça na sua acepção axiológica e sua atuação no Estado Democrático de Direito vai além do simples patrocínio das causas da Administração”

E prosseguem citando Diogo Figueiredo Moreira Neto, que informa que o destino da consultoria é evitar o surgimento ou a permanência da agressão à ordem jurídica”, sendo a atuação preventiva a expressão de função essencial à Justiça.

Os autores Leuzinger e Blinder apreciam a função consultiva na proteção do meio-ambiente, percorrendo as funções do advogado desde o Estatuto da Advocacia, e concluindo pelo dever

do exercício da advocacia pública, sempre em benefício da sociedade.

“Se, de um lado, é dever do advogado de Estado a independência técnica, exercendo suas atividades de acordo com suas convicções profissionais e em estrita observância dos princípios constitucionais da Administração Pública (cf. artigo 5º do Provimento 114/2006 da OAB), de outro lado, devem lhes ser asseguradas prerrogativas e dignidade profissional que não são propriamente dos advogados de Estado, mas são para os advogados de Estado exercerem suas funções no seio da Administração Pública, em defesa do patrimônio público e da ordem jurídica, em benefício da sociedade – destinatária última das suas atividades. Não se pode esquecer da atuação reservada aos advogados de Estado, quer em caráter fiscalizatório, quer na atuação judicial. É a denominada “autonomia de impulso”<sup>11</sup>. O advogado de Estado, diante das possibilidades trazidas pelo ordenamento jurídico, de cunho constitucional – federal ou estadual – ou infraconstitucional, deve atuar de forma positiva na persecução e defesa dos interesses a ele confiados. A atuação pode se dar tanto no âmbito judicial (por meio de demandas judiciais) como extrajudicialmente (por meio da atividade fiscalizatória dos órgãos estatais).” (LEUZINGER e BLINDER, 2006).

No que diz respeito às políticas de gênero, a atuação da Advocacia Pública ganha contornos específicos. Como guardiã dos interesses públicos, ela deve pautar sua atuação pela promoção da igualdade de gênero e pelo combate a qualquer forma de discriminação baseada no sexo. Implicando não apenas na orientação dos atos administrativos para garantir a equidade de gênero, mas também na formulação e implementação de políticas públicas que promovam a inclusão e o empoderamento das mulheres em todas as esferas da sociedade (Santos, 2019).

Vale ressaltar que a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas não é apenas uma questão de justiça social, mas também de eficiência e eficácia na gestão pública. A promoção da igualdade de gênero contribui para o desenvolvimento socioeconômico, a redução das desigualdades e o fortalecimento da democracia (Santos, 2019).

Sendo assim, Costa (2023) pontua que, a Advocacia Pública é um recurso estratégico ao orientar os atos administrativos de forma a integrar a perspectiva de gênero, garantindo que as políticas públicas sejam sensíveis às diferentes realidades e necessidades das mulheres e homens. Permite não apenas a revisão de normas e regulamentos, mas também a sensibilização dos gestores



públicos e a promoção de uma cultura organizacional que valorize a diversidade e o respeito aos direitos humanos.

Portanto, a atuação da Advocacia Pública na orientação dos atos administrativos e na promoção das políticas de gênero é essencial para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e inclusiva. Ao assegurar a legalidade e a equidade nas decisões do poder público, ela contribui para a consolidação do Estado de Direito e para o avanço da democracia.

Considerando que o exercício dessa consultoria perpassa todos os atos administrativos, incluindo-se as propostas legislativas para sanção ou veto, ou o próprio Plano Plurianual e a Lei Orçamentária, a conformidade às normas internacionais pode significar verdadeira revolução na proposição e orientação de execução das políticas públicas, a partir da perspectiva da igualdade de gênero.

## **2.2 Advocacia Pública e Controle de Convencionalidade**

A atuação da Advocacia Pública no processo de controle de convencionalidade auxilia na garantia da conformidade das leis e atos administrativos com os tratados internacionais de direitos humanos. Como guardião dos interesses públicos, cabe à Advocacia Pública orientar os órgãos e entidades estatais na adequação de suas normas e práticas aos

padrões convencionais estabelecidos. Esse controle é de suma importância para assegurar que o Estado brasileiro cumpra suas obrigações internacionais de proteção dos direitos humanos, conforme previsto na Constituição Federal (Neves; Ferreira Filho, 2018).

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, é um dos principais instrumentos internacionais nessa área. Ao ratificar essa convenção em 1992, o Brasil assumiu o compromisso de respeitar e garantir os direitos ali estabelecidos, estando submetido à Corte Interamericana de Direitos Humanos, que julga a desobediência à Convenção de Belem do Pará, em análise no presente artigo. Nesse sentido, cabe à Advocacia Pública assegurar que as leis e práticas administrativas estejam em conformidade com as disposições desse tratado e de outros instrumentos internacionais de direitos humanos ratificados pelo país (OEA, 1969; Santos, 2019).

O controle de convencionalidade realizado pela Advocacia Pública não se limita apenas à verificação da compatibilidade das normas internas com os tratados internacionais, mas também à interpretação e aplicação desses tratados pelos órgãos judiciais nacionais. Assim, significa que a Advocacia Pública auxilia na defesa

dos direitos humanos perante o Poder Judiciário, contribuindo para a efetivação dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no plano internacional (Mazzuoli, 2018).

Marinoni (2013) destaca que, o controle de convencionalidade não se restringe apenas aos tratados de direitos humanos, mas envolve também outras áreas do direito internacional, como o direito ambiental e o direito econômico. Portanto, a Advocacia Pública tem a responsabilidade de assegurar que as políticas públicas e os atos administrativos estejam em conformidade não apenas com os tratados de direitos humanos, mas também com os demais compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Segundo Mazzuoli (2018), a atuação da Advocacia Pública no controle de convencionalidade é essencial para garantir a harmonia entre o direito interno e o direito internacional, contribuindo para a consolidação do Estado de Direito e para a promoção dos direitos humanos no Brasil. Por meio desse controle, a Advocacia Pública reafirma sua atuação como defensora dos interesses públicos e como guardiã dos princípios constitucionais e dos valores democráticos.

### **2.3 Convenção de Belém do Pará e seus efeitos nas políticas públicas do Poder Executivo**

A Convenção de Belém do Pará, adotada em 1994 pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), é um marco significativo na luta contra a violência de gênero na América Latina e no Caribe. Ratificada pelo Brasil em 1995, essa convenção estabelece medidas para prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres, reconhecendo-a como uma violação dos direitos humanos e uma manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres (OEA, 1994).

Os efeitos da Convenção de Belém do Pará nas políticas públicas do Poder Executivo brasileiro são expressos através de iniciativas destinadas a combater a violência de gênero em todas as suas formas. Incluindo a implementação de programas de prevenção, assistência e proteção às vítimas, bem como a criação de estruturas especializadas, como delegacias da mulher e casas de acolhimento.

Vale pontuar que:

A Corte tem consciência de que os juízes e tribunais internos estão sujeitos ao império da lei e, por isso, estão obrigados a aplicar as disposições vigentes no ordenamento jurídico. Porém, quando um Estado ratificou um tratado internacional como a Convenção Americana, seus juízes, como parte do aparato do

Estado, também estão submetidos a ela, o que os obriga a zelar para que os efeitos das disposições da Convenção não se vejam empobrecidos pela aplicação de leis contrárias a seu objeto e fim, e que desde o princípio carecem de efeitos jurídicos. Em outras palavras, o Poder Judicial deve exercer uma espécie de 'controle de convencionalidade' entre as normas jurídicas internas que aplicam nos casos concretos e a Convenção Americana de Direitos Humanos. Nesta tarefa, o Poder Judicial deve considerar não apenas o tratado, mas também a interpretação que lhe foi dada pela Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana (Corte, 2006, p. 154)

A teoria do controle de convencionalidade se fundamenta em três princípios do direito internacional, os quais se relacionam diretamente com o tema abordado anteriormente neste trabalho. O primeiro desses princípios é o *pacta sunt servanda*, que estipula a obrigação dos Estados de cumprir de boa-fé os compromissos internacionais que assumem (artigo 26 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados), visando assegurar sua eficácia prática (*effet utile*) (Trindade, 2006).

O segundo postulado, refere-se à

impossibilidade de utilizar o direito interno como justificativa para descumprir obrigações internacionais. Por fim, o terceiro princípio é o da responsabilidade internacional dos Estados por atos e omissões praticados por qualquer um de seus poderes ou órgãos que violem tais obrigações (Trindade, 2006).

Nesse aspecto, surge a Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) determina a violência contra a mulher como "qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada" (art. 1), envolvendo as violências perpetradas no âmbito familiar ou doméstico; na comunidade, cometida por qualquer pessoa; ou cometida ou tolerada pelo Estado ou seus agentes (art. 2) (CIDH, 1994).

Assim sendo, para além das normas de política de segurança, visualiza-se, inicialmente e sem prejuízo que a prática revele outras formas de atuação, a necessidade de analisar decretos, regimentos internos, leis de carreira que de alguma maneira criem discriminação ou não promovam a igualdade de gênero.

O artigo 2 da citada Convenção de Belém do Pará, em sua alínea "c" informa que

a violência contra a mulher abrange a violência física, sexual e psicológica: “perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra.” Ou seja, entende que o próprio Estado pode ser agente que pratique a violência ou que, por sua omissão, ou políticas inadequadas, a tolere.

Eis o papel da consultoria realizada pela advocacia pública, impedir as políticas públicas com normas que aprofundem a desigualdade, e evitar a tolerância com regras e costumes contra as normas previstas na citada convenção.

Desse modo, a Convenção de Belém do Pará influencia a formulação de políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres. Reflete em iniciativas destinadas a garantir o acesso das mulheres à educação, saúde, trabalho e justiça, bem como a promover a participação das mulheres na vida política e econômica do país (CIDH, 1994).

Conforme Cruz (2011, p. 4):

O incentivo à participação na construção de estratégias de ação do governo sob orientação descentralizada, permitiu a abertura para incorporação da perspectiva de gênero nas políticas. Foi a partir desse movimento que houve a efervescência da temática e incorporação do enfoque de gênero no Plano Plurianual 2004-2007.

Entretanto, foi apenas em 2007, com a implementação do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que esse compromisso começou a ser mais efetivamente aplicado. O Congresso Nacional promulgou, em 2006, a Lei nº 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha, que representa uma resposta contundente às diversas formas de violência contra as mulheres (Cruz, 2011).

Esta legislação se mostra de extrema importância para o cumprimento das disposições estabelecidas na Convenção de Belém do Pará, em conjunto com o que foi estipulado no artigo 226, parágrafo 8º, da Constituição Federal de 1988: “O Estado garantirá assistência à família, na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações” (Brasil, 1988).

Apesar dos avanços alcançados, ainda existem desafios significativos a serem enfrentados na efetivação dos princípios estabelecidos na Convenção de Belém do Pará. A persistência da violência de gênero, a falta de recursos e capacitação adequada para os profissionais que lidam com essa questão e a resistência cultural são alguns dos obstáculos que ainda precisam ser superados (Sardenberg; Tavares, 2016).

Portanto, é fundamental que o Poder

Executivo brasileiro continue a fortalecer suas políticas públicas e programas de combate à violência de gênero, garantindo a plena implementação dos compromissos assumidos na Convenção de Belém do Pará. Somente assim será possível avançar na construção de uma sociedade mais justa, igualitária e livre de Um exemplo recente é a implantação, no Estado de Mato Grosso, do Programa SER FAMÍLIA MULHER, criado pela Lei n.º 10.525, de março de 2017, e suas alterações, destinado à mulheres vítimas de violência doméstica em vulnerabilidade socioeconômica, atendidas por medida protetiva, prevista na Lei Federal n.º 11340, de 7 de agosto de 2006 no Estado de Mato Grosso.

A norma que prevê política que afasta a omissão do Estado no processo de acolhimento e encaminhamento de soluções de assistência social para a mulher vítima de violência, bem como afasta a prática de violência contra a mulher pela revitimização nos órgãos repressivos, e desde sua elaboração foi objeto de apreciação pela consultoria exercida pela Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso.

A execução da política pública necessitou de cartão benefício com perfil diferente, tendo sido necessária nova análise técnica da consultoria do Estado, por meio do Parecer 1414/SGAC/PGE/2023, da Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso.

Revelando que, de fato, as políticas públicas que dão cumprimento às normas e obrigações contidas na Convenção de Belém do Pará passam pelo crivo da advocacia do Estado, que deve estar atenta, uma vez que encontra-se em vigor no país.

### **3. Considerações finais**

O controle de convencionalidade é uma obrigação que todos os órgãos estatais devem assumir e é de suma importância para assegurar que o Estado esteja alinhado com os tratados de direitos humanos que tenha ratificado. Sua principal meta é fomentar a criação de um Estado pautado pelos princípios constitucionais e humanistas, onde os direitos essenciais sejam integralmente respeitados e preservados.

No cenário brasileiro mostra-se de suma importância a aplicação da convenção de Belém do Pará por todos os entes estatais, notadamente o Poder Executivo, o que é possível atuação da consultoria jurídica preventiva, exercida no interesse da sociedade, pela advocacia pública. Como demonstrado ao longo deste trabalho, o controle de convencionalidade contribui para a promoção na garantia da harmonização entre o ordenamento jurídico interno e os compromissos assumidos internacionalmente pelo Estado (Palacios, 2017).



Assim sendo, faz-se necessário que existam esforços de estudo e formação quanto sobre a temática, a fim de nortear o exercício da função preventiva da advocacia de Estado, de modo que passem a apontar a antijuridicidade das normas e atos administrativos que não respeitem a Convenção de Belém do Pará, adotada pelo Brasil em 1994.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República.
- BRASIL. Decreto No 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS - CIPEVM. Convenção de Belém do Pará, Brasil, em 9 de junho de 1994, no Vigésimo Quarto Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral, de 9 de junho de 1994.
- CORTE IDH. Caso Almonacid Arellano e outros Vs. Chile. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de setembro de 2006. Série C No. 154, §124. Cf. Corte IDH. Caso La Cantuta Vs. Peru. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 29 de novembro de 2006. Série C No. 162, §173.
- COSTA, B. B. Contratação dos serviços de advocacia por municípios. Dissertação (mestrado profissional) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. 2023. 86 f.
- CRUZ, J. L. Política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres. 2011.
- LORENZI, M. T. O controle da probidade administrativa pela advocacia pública. Ribeirão Preto, 2015. 112 f.: il.
- MARINONI, L.G. Controle de convencionalidade (na perspectiva do direito brasileiro). In: MARINONI, L. G.; MAZZUOLI, V. de O. (coord.). Controle de Convencionalidade: um panorama latino-americano Brasil| Argentina| Chile| México| Peru| Uruguai. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013. p. 66
- MAZZUOLI, V. de O. Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis. 5. ed. [s.l.]; Grupo GEN, 2018.
- NEVES, C.B. das; FERREIRA FILHO, M. da S. Dever de consensualidade na atuação administrativa. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 218, p. 78, abr./jun. 2018.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana de Direitos Humanos ("Pacto de San José de Costa Rica"), 1969
- PALACIOS, David Lovatón. Control de convencionalidad interamericano en sede nacional: una noción aún en



construcción, Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, Vol. 08, n. 2, 2017, p. 1394.

PIOVESAN, F. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 18. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

SANTOS, M. G. dos. A advocacia pública como instituição essencial ao estado de direito democrático e social. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 2, p. 422-440, maio/ago. 2019.

SARDENBERG, C.M.B., TAVARES, M.S. comps. Violência de gênero contra mulheres: suas diferentes faces e estratégias de enfrentamento e monitoramento [online]. Salvador: EDUFBA, 2016, 335p. Bahianas collection, vol. 19. ISBN 978-85-232-2016-7.

LEUZINGER, MARCIA DIÉGUEZ e BLINDER, AUGUSTO A atuação dos advogados de Estado na defesa do meio ambiente: biodiversidade, clima e água; [r2https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-Juridica-PG-PR\\_n.08.08.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Juridica-PG-PR_n.08.08.pdf)

## **A ISENÇÃO DE ICMS NAS OPERAÇÕES COM ABSORVENTES E ASSEMELHADOS COMO FERRAMENTA NO COMBATE À POBREZA MENSTRUAL**

Mariana Andrade Vieira

### **RESUMO**

Enquanto a pobreza menstrual acomete parcela da sociedade brasileira e evidencia a violação de direitos básicos, o Brasil é um dos países do mundo que mais tributam absorventes. Nesse contexto, o presente trabalho analisa de que forma a isenção do ICMS pode se revelar como ferramenta legítima de instituição de política tributária no combate à pobreza menstrual, de maneira a concretizar os comandos de justiça impostos ao Estado pela Constituição de 1988.

## INTRODUÇÃO

A pobreza menstrual é caracterizada pela privação de produtos de higiene íntima para manejo da menstruação, bem como pela ausência ou acesso precário a saneamento básico, água potável e informações sobre o próprio corpo. Além de atingir meninas e mulheres, a realidade também afeta homens trans e pessoas não binárias que menstruam. Trata-se de uma problemática mundial que acomete parcela da sociedade brasileira, de maneira a evidenciar traço da desigualdade econômica e social do país.

Enquanto o Relatório do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), publicado em maio de 2021, traça um panorama alarmante da realidade menstrual vivida por meninas brasileiras e escancara grave violação de direitos básicos, como saúde, educação e trabalho, o Brasil é um dos países do mundo que mais tributam absorventes e tampões.

Desde 2020, pesquisadoras do Núcleo de Direito Tributário do Mestrado Profissional da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em parceria com a iniciativa “Tributos a Elas”, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, estudam as diferenças de gênero na tributação brasileira e meios que garantam efetiva justiça fiscal. Dentre as alterações legislativas que o grupo

entende pertinentes, notadamente em razão das discussões acerca da reforma tributária, a desoneração de absorventes íntimos femininos e assemelhados é vista como forma de promover a isonomia material.

Tendo em conta que a desoneração tributária de itens essenciais à higiene menstrual é uma tendência mundial, a exemplo do que ocorreu na Índia e na Alemanha, revela-se oportuna uma abordagem específica no que diz respeito à isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre as operações com absorventes e assemelhados, com foco nas regras constitucionais que lhe são aplicáveis e que fundamentam o tratamento diferenciado desses itens<sup>1</sup>.

Nesse contexto, o presente artigo promove uma análise sobre a forma pela qual a isenção do ICMS pode se revelar como ferramenta legítima de instituição de política tributária no combate à pobreza menstrual, de maneira a concretizar os comandos de justiça impostos ao Estado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). Especificamente, a partir de uma revisão bibliográfica e jurisprudencial, objetiva-se

<sup>1</sup> Em que pese a recente aprovação da Emenda Constitucional (EC) no 132, de 20 de dezembro de 2023, que veicula a Reforma Tributária e dá competência aos entes tributantes para instituírem a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de âmbito federal, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de âmbito subnacional, o desenvolvimento de estudo com foco no ICMS possui relevância na atualidade, eis que o referido imposto ainda persistirá até o ano 2033.

contextualizar o fenômeno da pobreza menstrual, analisar qual o papel do Sistema Tributário no desenvolvimento dos direitos fundamentais garantidos aos indivíduos para, ao fim, analisar as regras constitucionais e legais que regem o ICMS, as quais possam justificar a isenção de absorventes e assemelhados.

Para tanto, para além desta Introdução, o trabalho está dividido em 4 (quatro) partes. Na primeira, a tributação será relacionada ao projeto instituído pela CF/88, com foco nos princípios da isonomia, capacidade contributiva e da seletividade. Na sequência, o fenômeno da pobreza menstrual será conceituado, com destaque aos contornos que a problemática assume no cenário brasileiro. A terceira parte, por seu turno, será reservada ao ICMS, na busca dos fundamentos jurídicos que possam justificar o tratamento diferenciado de absorventes e assemelhados, pela isenção, e o modo de sua realização. Por último, será apresentada uma conclusão.

## **2. A TRIBUTAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DE DIREITOS CONSTITUCIONALMENTE GARANTIDOS**

### **2.1. A Constituição Federal de 1988 e a tributação**

A execução de políticas públicas traz um custo aos cofres públicos, de modo que a cobrança de tributos se revela

como pressuposto essencial para que o Estado angarie recursos para promoção de suas finalidades. Todavia, a função arrecadatória da tributação deve ser entendida dentro de um contexto em que as normas jurídicas encontram fundamento de validade na CF/88.

Tendo em conta que, após a promulgação da CF/88, a dignidade da pessoa humana foi elevada ao topo axiológico do ordenamento jurídico (art. 1º, III), não seria alheio ao Sistema Tributário tomar o ser humano como seu maior e absoluto beneficiário, valendo-se do princípio em comento como guia interpretativo de suas normas.

No campo da tributação, de acordo com Buffon (2009, p. 125-126), a relação entre atribuição e a dignidade humana se apresenta sob dois aspectos: “[...] para justificar as exações tributárias visando a captação de recursos para cobrir os gastos do Estado na proteção da dignidade humana; e para exigir que na imposição dos tributos seja resguardado o mínimo necessário à manutenção dessa dignidade humana”.

Além disso, não se pode olvidar que, no art. 3º da CF/88, o constituinte previu que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I); garantir o desenvolvimento nacional (inciso II);

erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (inciso III); promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (inciso IV).

A concepção da tributação no Brasil, portanto, perpassa não só pelo entendimento do capítulo da CF/88 atinente ao Sistema Tributário Nacional, mas também pelos demais preceitos da Constituição, notadamente os fundamentos do Estado Democrático de Direito, objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e direitos fundamentais garantidos aos indivíduos, todos alçados ao patamar de norma constitucional.

Sobre a temática, o Relatório elaborado pelo Grupo de pesquisas Tributação e Gênero do Núcleo de Direito Tributário da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas aponta:

Os tributos são parte relevante da realização desses desideratos, na medida em que conferem recursos materiais para sua realização, mas não só. A estrutura constitucional do sistema tributário e a implementação, na prática, da tributação igualmente devem observar os comandos de justiça impostos pelo Estado que a Constituição de 1988 inaugura. Isso implica assumir que a tributação brasileira

necessariamente terá contornos distributivos, seja abstrata ou concretamente, por ocasião da criação de normas que prevejam a incidência tributária. Tal se revela pelo fato de o Estado brasileiro ser um Estado liberal igualitário do ponto de vista da teoria política, cujas instituições jurídicas estão organizadas a partir do pressuposto de que a distribuição de bens e de rendas realizada exclusivamente pelo mercado é injusta, sendo o direito um importante instrumento de redução de desigualdades, tal determinado pela Constituição (FONTELES et al., 2020, p. 4).

Nessa ordem de ideias, o ponto da partida do presente trabalho impõe a fixação da premissa de que não é só pela devolução de políticas públicas (ações prestacionais) que o Estado promove suas finalidades, mas também pelos moldes em que seus particulares são tributados.

Afinal, é pela introdução de normas jurídicas que se atribui o ônus exacional aos indivíduos, privando-os de parte de seus bens e de sua liberdade. Se o Estado não o faz com base nas balizas constitucionais, por certo não realizará a justiça fiscal.

## **2.2. Isonomia tributária e capacidade contributiva**

A isonomia ou igualdade tributária é decorrência do princípio geral disposto no caput do art. 5º da CF/88 e está prevista dentre as limitações do poder de tributar. Pelo art. 150, II, da CF/88, sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.

Relacionando a isonomia ao princípio republicano, Carazza leciona:

Do exposto, é intuitiva a inferência de que o princípio republicano leva à igualdade da tributação. Os dois princípios interligam-se e completam-se. De fato, o princípio republicano exige que os contribuintes (pessoas físicas ou jurídicas) recebam tratamento isonômico. A lei tributária deve ser igual para todos e a todos deve ser aplicada com igualdade. Melhor expondo, quem está na mesma situação jurídica deve receber o mesmo tratamento tributário. (CARAZZA, 2013, p. 87-88).

Ainda, pelo art. 151, I, da CF/88, é vedado à União instituir tributo

que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País.

Acerca da isonomia tributária, todavia, Buffon atenta que, dentro do contexto de um Estado Democrático de Direito, deve-se perseguir não só a ideia clássica de igualdade formal, mas também a isonomia material, no sentido de combater as desigualdades econômicas e sociais (BUFFON, 2009, p. 113).

Dessa forma, compreendido que a lei tributária deve conferir tratamento isonômico às pessoas que se encontrem na mesma situação, cumpre apresentar a capacidade contributiva como o critério de comparação eleito pelo ordenamento jurídico para fins de igualar ou desigualar os contribuintes, instituindo-lhes o tratamento devido.

A teor do § 1º do art. 145 da CF/88, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar,



respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. Sobre a temática, explica Danilevicz:

A capacidade contributiva está associada à capacidade econômica do indivíduo em contribuir para a manutenção do Estado e consiste no critério de diferenciação aplicado à igualdade no âmbito do Direito Tributário, haja vista servir de medida para a distribuição dos encargos estatais, igualando ou desigualando os contribuintes a partir das possibilidades econômicas de cada um (DANILEVICZ, 2017, p. 143).

Segundo Carazza (2013, p. 98-99), a capacidade contributiva se conecta à própria noção de solidariedade, dado que os que contribuem para os gastos estatais, em nome do bem-estar de todos, não o fazem por conta das prestações que do Estado recebem, mas porque manifestam potencialidade econômica para tanto. Ao mesmo tempo, a adequação da tributação à efetiva capacidade contributiva impede que as pessoas sejam privadas do mínimo essencial que lhes garanta a dignidade.

### **2.3. A seletividade tributária e a tributação dos itens essenciais à higiene menstrual**

Estabelecida a premissa de que o critério de comparação para fins de obediência à igualdade tributária é a capacidade contributiva dos indivíduos, depara-se com a problemática dos tributos indiretos, em que a carga tributária é repassada pelo vendedor no preço das mercadorias e serviços. Isso porque, referido repasse impossibilita a mensuração da capacidade econômica dos consumidores finais que, ao fim, irão arcar com o ônus financeiro dos tributos. Como, então, satisfazer a isonomia tributária nesses casos?

A resposta é dada pela CF/88, ao estabelecer a seletividade tributária. A esse respeito, os arts. 153, § 3º, I e 155, § 2º, III, dispõem, respectivamente, que o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) será seletivo, em função da essencialidade do produto, e que o ICMS poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços<sup>2</sup>.

Deve-se ter em mente que a técnica da seletividade tributária do ICMS e do IPI é guiada pelo critério da essencialidade e consiste em tributar de modo inversamente proporcional os produtos, bens e serviços de primeira necessidade aos indivíduos. Noutras

<sup>2</sup> Observe-se que a seletividade do IPI e do ICMS não se confunde com a noção de seletividade inaugurada pela Reforma Tributária veiculada pela Emenda Constitucional no 132, de 20 de dezembro de 2023, que atribuiu à União a competência para instituição do imposto seletivo, incidente sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos de lei complementar (art. 153, VIII, da CF/88).

palavras, o legislador deve tratar de forma mais branda, quando não desonerar, os itens e serviços sobre os quais o consumo, em rigor, não passa por uma liberdade de escolha do adquirente (CARAZZA, 2013, p. 111).

Relacionando a seletividade ao princípio da capacidade contributiva, explica Paulsen:

A seletividade se presta para a concretização do princípio da capacidade contributiva ao implicar tributação mais pesada de produtos ou serviços supérfluos e, portanto, acessíveis a pessoas com maior riqueza. Certo é, em regra, que os produtos essenciais são consumidos por toda a população e que os produtos supérfluos são consumidos apenas por aqueles que, já tendo satisfeito suas necessidades essenciais, dispõem de recursos adicionais para tanto (PAULSEN, 2019, p. 190).

Dessa maneira, nos arts. 153, § 3º, I e 155, § 2º, III, da CF/88, o constituinte lança mão de técnica específica para os tributos indiretos e realiza, de alguma forma, o princípio da capacidade contributiva. Fala-se “de alguma forma”, porque, aplicada única e exclusivamente, a seletividade não é capaz de estabelecer diferenciações levando em conta as características pessoais do consumidor final ou a

finalidade do produto tributado. Noutras palavras, ao fim da cadeia, sejam ricos ou pobres, os consumidores finais pagarão o mesmo valor pelo item essencial (DANILEVICZ, 2017, p. 148).

Feitas os esclarecimentos sobre o conceito de seletividade, questiona-se: como saber o que é essencial para fins de aplicação de tal técnica?

É bem verdade que o constituinte não previu expressamente o que é essencial para fins de aplicação da técnica da seletividade. Todavia, o texto constitucional dá balizas ao assegurar aos indivíduos, no caput do art. 5º, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade e, ainda, no caput do art. 6º, da CF/88, os direitos sociais à educação, saúde, alimentação, ao trabalho, moradia, ao transporte, lazer, à segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, além da assistência aos desamparados, na forma da Constituição. Nessa ordem de ideias, defende-se que os bens, serviços e produtos que se relacionem aos direitos básicos dos indivíduos revelam algum grau de essencialidade.

Na mesma linha de intelecção, Danilevicz (2017, p. 152) relaciona a essencialidade ao mínimo existencial indispensável à vida. A autora atenta, contudo, “[...] que o conceito daquilo que é essencial é mutável na dimensão

do tempo e do espaço, em face da cultura, dos hábitos da sociedade, dos avanços tecnológicos”.

De toda forma, caberá ao legislador ordinário a tarefa de, sem descuidar dos preceitos constitucionais, decidir o que é essencial ou não para fins de aplicação da seletividade dos impostos indiretos. Segundo Harada (2017, p. 308): “A melhor forma de descobrir a violação do princípio da seletividade é a de examinar a legislação confrontando mercadorias e serviços com as respectivas alíquotas”.

E é justamente nessa linha de investigação proposta por Harada que se revela um ponto preocupante da tributação brasileira sobre produtos básicos. Com a ampliação, nos últimos anos, das discussões envolvendo a pobreza menstrual, evidenciou-se que, no Brasil, insumos indispensáveis à higiene do corpo durante o período menstrual, como absorventes e assemelhados, são tributados como itens comuns ou até de luxo, sem consideração de sua essencialidade.

De acordo com Piscitelli (2019), se se considera a incidência de IPI, Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e ICMS, o Brasil é um dos países do mundo que mais tributam absorventes e tampões. Ainda segundo a autora, “[...] a depender do Estado, os tributos

podem ser responsáveis por 25% do valor do produto” (PISCITELLI, 2019).

Ainda sobre o ponto, especifica Sousa:

No Brasil, apesar de serem sujeitos à alíquota zero de Imposto sobre Produtos Industrializados (“IPI”), os absorventes higiênicos têm se sujeitado a uma tributação média de 34,48% - considerando a alíquota entre 18% e 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (“ICMS”), de 1,65% do

Programa de Integração Social (“PIS”) e de 7,6% da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (“Cofins”) - de acordo com o Impostômetro da Associação Comercial de São Paulo (SOUSA, 2021).

A constatação deste quadro, atrelado à denúncia da vulnerabilidade vivenciada por parcela da população brasileira em situação de pobreza menstrual, cujos contornos serão evidenciados no tópico seguinte, só reforça a necessidade de uma discussão maior sobre o tema no âmbito nacional, notadamente levando em conta que a tributação pode contribuir para o encarecimento dos produtos, em prejuízo dos consumidores finais, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade.

A título de comparação, reconhece-se uma tendência mundial na desoneração desses itens, tal qual ocorreu em países como Alemanha,

França e Portugal, e até mesmo em países menos desenvolvidos, como Índia, Quênia, Colômbia, Malásia, Nicarágua, Jamaica, Nigéria, Uganda, Líbano e Trinidad e Tobago (CABRAL, 2021, p. 248-249).

### **3. A POBREZA MENSTRUAL NO BRASIL**

#### **3.1. O que é pobreza menstrual**

A menstruação é um fenômeno fisiológico e natural que ocorre em indivíduos do sexo feminino durante a idade reprodutiva (UNFPA, 2022; CABRAL, 2021, p. 242-243). A falta de acesso ao correto manejo da higiene íntima durante a menstruação, por sua vez, pode transformá-la em períodos de privação e estigma (UNFPA; UNICEF, 2021, p. 5).

Nesse contexto, costuma-se associar o termo “pobreza menstrual” à falta de absorventes ou assemelhados durante o período menstrual. O conceito, todavia, é mais abrangente e alcança a falta de acesso ou o acesso precário a saneamento básico, água potável, infraestrutura adequada e informações sobre o corpo e os ciclos menstruais (UNFPA, 2022; CABRAL, 2021, p. 243-244). Ademais, afeta não só meninas e mulheres, mas também homens trans e pessoas não binárias que menstruam. Trata-se, portanto, de um fenômeno complexo, transdisciplinar e multidimensional, como bem

explica o Relatório elaborado pela UNFPA e pela UNICEF:

A pobreza menstrual é um fenômeno complexo, multidimensional e transdisciplinar caracterizado principalmente pelos seguintes pilares:

- falta de acesso a produtos adequados para o cuidado da higiene menstrual tais como absorventes descartáveis, absorventes de tecido reutilizáveis, coletores menstruais descartáveis ou reutilizáveis, calcinhas menstruais, etc., além de papel higiênico e sabonete, entre outros;
- questões estruturais como a ausência de banheiros seguros e em bom estado de conservação, saneamento básico (água encanada e esgotamento sanitário), coleta de lixo;
- falta de acesso a medicamentos para administrar problemas menstruais e/ou carência de serviços médicos;
- insuficiência ou incorreção nas informações sobre a saúde menstrual e autoconhecimento sobre o corpo e os ciclos menstruais;
- tabus e preconceitos sobre a menstruação que resultam na segregação de pessoas que menstruam de diversas áreas da

vida social;

- questões econômicas como, por exemplo, a tributação sobre os produtos menstruais e a mercantilização dos tabus sobre a menstruação com a finalidade de vender produtos desnecessários e que podem fazer mal à saúde;
- efeitos deletérios da pobreza menstrual sobre a vida econômica e desenvolvimento pleno dos potenciais das pessoas que menstruam (UNFPA; UNICEF, 2021, p. 11).

Dos pilares listados acima, os quais foram retirados do Relatório “Pobreza Menstrual no Brasil: desigualdades e violações de direitos”, elaborado pela UNFPA e UNICEF, depreende-se que a pobreza menstrual representa a violação de direitos básicos assegurados pela CF/88, como a igualdade e a liberdade (art. 5º, caput, CF/88), além dos direitos a educação, saúde, trabalho e lazer (art. 6º, CF/88).

Por conta do indevido (ou até da ausência) do correto manejo da higiene menstrual, as pessoas que menstruam deixam de realizar atividades cotidianas, como ir à escola ou ao trabalho. Ainda, o uso de insumos inadequados para conter o fluxo menstrual (como jornais, papéis, panos e miolo de pão), ou trocas insuficientes de absorventes, podem

acarretar sérios problemas de saúde aos menstruantes, desde alergias e irritações até aqueles que podem resultar em óbitos, como a síndrome do choque tóxico (UNFPA; UNICEF, 2021, p. 11).

Além de tudo, não é demais pontuar que a precariedade narrada provoca efeitos psicológicos deletérios, por envolver isolamento, insegurança e constrangimento dos indivíduos afetados.

O problema se revela ainda mais crucial tendo em conta que a menstruação acompanha a vida de pessoas do sexo feminino por cerca de 30 (trinta) anos. Noutras palavras, o fenômeno biológico se repete e permanece por tempo significativo na trajetória das pessoas que menstruam e, se indevidamente manejado, poderá significar o tolhimento do pleno desenvolvimento e realização desses indivíduos e, certamente, o acesso distinto a direitos e oportunidades.

### **3.2. Dados acerca da pobreza menstrual no Brasil**

De início, convém salientar que as pesquisas aqui utilizadas para expor dados acerca da pobreza menstrual no cenário brasileiro levaram em conta somente dados advindos de meninas e mulheres que menstruam. Ainda assim, a situação revelada pelos estudos selecionados é alarmante. O presente tópico não pretende esgotar



o assunto (e nem poderia, dada a complexidade do fenômeno), mas apenas almeja evidenciar os contornos mais relevantes da problemática.

O absenteísmo escolar é comumente constatado nas pesquisas sobre pobreza menstrual.

De fato, o ponto é relevante, tendo em conta que as meninas passam parte significativa de sua vida em ambiente escolar. A esse respeito, relatório elaborado pela UNFPA e UNICEF (2021, p. 17) verificou que, com base em dados da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) de 2013, a média de idade no momento da ocorrência da primeira menstruação para as mulheres brasileiras foi de 13 (treze) anos. O dado indica que, "(...) se estiverem cursando a série adequada para a idade, quase 90% das meninas passarão entre 3 e 7 anos da sua vida escolar menstruando" (UNFPA; UNICEF, 2021, p. 17).

O mesmo relatório também investigou as condições das escolas brasileiras. Na ocasião, foi levado em conta se as escolas dispunham de banheiros em condições de uso, com investigação da presença de pias ou lavatórios, papel higiênico e sabão. Como resultado, encontrou-se que mais de 4 milhões de meninas (38,1% do total das estudantes) frequentam escolas com a privação de pelo menos um desses requisitos mínimos de higiene.

Ainda, apontou-se que quase 200 mil alunas diariamente não podem contar com nenhum dos itens investigados no seu ambiente escolar (UNFPA; UNICEF, 2021, p. 19).

Outro estudo realizado e idealizado pela Girl Up com apoio da Herself Educacional (BAHIA, 2021, p. 17) apontou que o Brasil tem hoje cerca de 7,5 milhões de meninas que menstruam na escola, e que quase 90% delas frequentam a rede pública de ensino. Com base em dados da Pesquisa Nacional da Saúde do Escolar (PeNSE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015), consignou-se que cerca de 3% das alunas estudam em escolas que não têm banheiro em condições de uso.

Na mesma direção, pesquisa do Instituto Locomotiva (2022, p. 20) projetou que 2,9 milhões de estudantes atuais (33%) do ensino fundamental, médio ou superior já faltaram na escola ou faculdade por falta de dinheiro para produtos de higiene menstrual.

A situação também encontra traços preocupantes quando investigada a condição dos domicílios das meninas brasileiras de 10 a 19 anos de idade. A partir de dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, o já mencionado relatório elaborado pela UNFPA e UNICEF indicou que 713 mil meninas (4,61% do total) não têm acesso a banheiros em seus domicílios



e 88,7% delas, mais de 632 mil meninas, não têm sequer acesso a um banheiro de uso comum no terreno ou propriedade. A pesquisa ainda alertou para o fato de que 237.548 meninas podem estar vivendo uma situação de defecação a céu aberto, a revelar uma situação de vulnerabilidade extrema dentre as situações que envolvem a pobreza menstrual (UNFPA; UNICEF, 2021, p. 22).

Ainda, o mesmo documento revelou que mais de 900 mil meninas (5,84% do total estimado) não têm acesso a água canalizada em pelo menos um cômodo dentro seu domicílio. Em uma condição ainda mais degradante estão as mais de 570 mil meninas (3,7%), as quais não possuem qualquer acesso a água canalizada (UNFPA; UNICEF, 2021, p. 23).

Por fim, elege-se evidenciar o impacto que a pobreza menstrual gera diretamente no exercício do trabalho. Pesquisa do Instituto Locomotiva (2022, p. 23) projetou que, dentre as mulheres que trabalham atualmente, mais de 5,5 milhões (19%) já faltaram ao trabalho por falta de dinheiro para produtos de higiene menstrual. Dessas, mais de 4,3 milhões já faltaram mais de uma vez (15%). Estimou-se que as atuais trabalhadoras brasileiras que faltaram mais de uma vez no trabalho por falta de dinheiro para produtos de higiene menstrual teriam, em média, faltas anuais equivalentes a uma renda de R\$ 2,4 bilhões de reais (INSTITUTO LOCOMOTIVA, 2022, p. 25).

Em que pese os dados acima expostos não trazerem intersecções com questões de gênero, raça, geográficas e, ainda, de condições específicas de determinados indivíduos, como é o caso das internas brasileiras, forçoso reconhecer que, ainda quando apresentada de forma mais geral, a pobreza menstrual é problemática e que, pelos seus pilares, atinge camadas econômico e socialmente mais vulneráveis da sociedade. Ademais, ainda que não seja o escopo do trabalho examinar a problemática em suas várias facetas, trata-se de fenômeno multidisciplinar que, portanto, comporta e reclama vários recortes, notadamente quando se pensa em formas de enfrentamento.

### **3.3. Iniciativas para enfrentamento da pobreza menstrual no Brasil**

No Brasil, a Lei nº 14.214/21 instituiu o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, para assegurar a oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos e outros cuidados básicos de saúde menstrual. A iniciativa se fazia imprescindível como uma das etapas a serem percorridas no enfrentamento da pobreza menstrual no âmbito nacional.

Nos moldes do diploma legal, o Programa é tido como estratégia para promoção da saúde e atenção à higiene, tendo como um dos seus objetivos o combate da precariedade menstrual, o que é definido

pelo art. 2º, I, da lei, como “a falta de acesso a produtos de higiene e a outros itens necessários ao período da menstruação feminina, ou a falta de recursos que possibilitem a sua aquisição”.

Conforme art. 3º do normativo, são beneficiárias do Programa instituído: estudantes de baixa renda matriculadas em escolas da rede pública de ensino; mulheres em situação de rua ou em situação de vulnerabilidade social extrema; mulheres apreendidas e presidiárias, recolhidas em unidades do sistema penal; e mulheres internadas em unidades para cumprimento de medida socioeducativa.

De início, a Lei nº 14.214/21 foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 10.989/2022. Todavia, o ato normativo foi revogado, em março de 2023, pelo Decreto Federal nº 11.432/23, o qual atualmente regulamenta o Programa.

Especificamente na seara tributária, está em andamento na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 3.085/19, que estipula a isenção de IPI incidente sobre absorventes femininos e tampões íntimos. Saliente-se que, atualmente, tais produtos estão sujeitos à alíquota zero de IPI. A inovação legal, portanto, é desejável, na medida em que retira do Poder Executivo a discricionariedade de, por ato infralegal, variar a alíquota de tais produtos básicos.

Não se pode ignorar, também, iniciativas, ainda que pontuais, pela desoneração do ICMS sobre tais produtos. Além da isenção, a qual será explorada no capítulo seguinte, alguns Estados caminham para a diminuição da carga tributária sobre as operações envolvendo tais itens, a exemplo do que ocorreu no Rio de Janeiro. Segundo enaltece o Relatório do Núcleo de Direito Tributário da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, que trata da “Reforma Tributária e Desigualdade de Gênero”, o Rio de Janeiro foi o primeiro Estado brasileiro a considerar os absorventes e fraldas descartáveis (tanto infantis quanto geriátricas) como itens essenciais para composição das cestas básicas ali distribuídas.

Mediante a Lei Estadual nº 8.294/20, os “absorventes higiênicos femininos” foram incluídos no rol dos produtos que compõem a cesta básica fluminense prevista na Lei Estadual nº 4.892/06, de modo que passaram a ser tributados com carga tributária favorecida, não mais 20%, mas de 7%, em face da redução de base de cálculo contemplada pelo Decreto Estadual nº 32.161/02.

Pela edição da Lei Estadual nº 11.527/21, o Estado do Maranhão também incluiu os absorventes higiênicos femininos na lista dos produtos que compõem a cesta básica no âmbito do Estado. Como

reflexo, reduziu-se inicialmente a tributação do ICMS de 18% para 12%, o que foi modificado após a edição da Lei Estadual nº 11.687/22, que estabeleceu que a carga tributária do ICMS incidente sobre as operações de saídas internas das mercadorias que compõem a cesta básica maranhense em 10% (dez por cento), com vigência a partir de 1º de janeiro de 2023, condicionada a que o estabelecimento vendedor deduza do preço da mercadoria o valor correspondente ao imposto dispensado.

## **4. A ISENÇÃO DE ICMS COMO FERRAMENTA NO COMBATE À POBREZA MENSTRUAL**

### **4.1. Breves noções sobre ICMS**

A competência tributária é o poder conferido pelo constituinte aos entes políticos para criar, in abstracto, tributos por intermédio da edição de leis, dentro dos limites definidos pela própria CF/88.

O modelo federativo do Estado brasileiro revela-se também na divisão desenhada pela CF/88 quanto às competências privativas atribuídas a cada uma das pessoas políticas para instituir os impostos. As regras-matrizes dos que podem ser criados pelos entes federados estão consignadas nos arts. 153, 154, I, 155 e 156 da Carta Magna, em que se exaurem as materialidades passíveis de tributação por tal espécie tributária.

No caso dos Estados e do Distrito Federal, além do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD), a CF/88 lhes atribui, no art. 155, caput, II, o poder de instituir o ICMS, imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

Em que pese a complexidade e a densidade do arcabouço das regras constitucionais que regem o ICMS, que não se compatibilizam com a brevidade que quis se dar ao presente tópico, os diferentes incisos do § 2º, do art. 155, da CF/88, trazem características específicas do imposto que merecem ser pontuadas para que se possa seguir.

Segundo o inciso I, o ICMS será não-cumulativo, isto é, será compensado o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal.

Ainda, nos moldes do II, a isenção ou não-incidência, salvo determinação em contrário da legislação: a) não implicará crédito para compensação

com o montante devido nas operações ou prestações seguintes; b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores.

Consoante já destacado em momento anterior, no inciso III, do § 2º, do art. 155, da CF/88, o constituinte também consignou que o ICMS poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços.

Convém mencionar que o imposto em exame possui peculiaridades em relação aos demais impostos estaduais. Isto porque a materialidade da exação envolve operações que, comumente, começam em uma unidade federada, mas só terminam em outra. E é justamente por isso que, conforme anota Machado Segundo (2018), ao comentar a regra no inciso XII, do § 2º, do art. 155, da CF/88, “cabe à lei complementar traçar normas gerais a respeito do ICMS, a fim de dar relativa uniformidade à legislação dos diversos Estados-membros da federação brasileira”.

Por fim, de acordo com o que pontua Carazza (2020, p. 49), há pelo menos três impostos diferentes na sigla ICMS, a saber: imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias; imposto sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal; imposto sobre prestação de serviços de comunicação.

Tendo em conta o objeto deste trabalho, contudo, ater-se-á a traçar a Regra-Matriz de Incidência Tributária (RMIT) do ICMS mercadoria.

A RMIT do ICMS mercadoria é composta, no seu antecedente, dos critérios material (“Realizar operações de circulação de mercadorias”), espacial (“Estados nos quais é feita a operação”) e temporal (“saída da mercadoria”). No seu consequente, por seu turno, encontram-se os critérios pessoal (sujeito ativo: Estado ou Distrito Federal; sujeito passivo: Pessoa física ou Jurídica comerciante, produtora ou industrial) e quantitativo (base de cálculo: valor da saída da mercadoria; alíquota: definida em lei ordinária, obedecendo os limites das resoluções do Senado<sup>3</sup>).

#### **4.2. Isenção de ICMS e LC nº 24/75**

Ainda que não se desconheça as controvérsias a respeito da conceituação de isenção<sup>4</sup>, para fins de elaboração

<sup>3</sup> As alíquotas aplicáveis nas operações de exportação, e nas operações interestaduais, serão fixadas em resolução do Senado Federal (CF/88, art. 155, § 2º, IV). Ainda, o Senado Federal poderá fixar alíquotas mínimas e máximas a serem observadas pelos Estados, relativamente às operações internas (CF/88, art. 155, § 2º, V).

<sup>4</sup> Tradicionalmente, entende-se como isenção a dispensa legal ao pagamento de um tributo, prevista como hipótese de exclusão do crédito tributário pelo CTN (art. 175, I do CTN). Todavia, como bem atenta Machado Segundo (2018, p. 245), essa ideia vem sendo questionada pelos estudiosos do Direito Tributário, que não a consideram tecnicamente adequada. Esclarece o autor: “Quando uma norma concede isenção de determinado tributo, a situação por ela abrangida, na verdade, deixa de integrar a hipótese de incidência da norma de tributação, que por ela é recortada, ou excepcionada”. Em crítica à definição tradicional, Carvalho (2019, p. 577) sustenta tratar-se a isenção de regra de estrutura, autônoma, que vem a mutilar parcialmente a regra matriz de incidência tributária (regra de conduta), em

do presente trabalho, considerou-se a definição adotada por Carazza (2020, p. 588), no sentido de ser a isenção “uma limitação legal do âmbito de validade da norma jurídica tributária, que impede que o tributo nasça”. É dizer: ainda que determinada situação possa ser abrangida pela regra matriz de incidência tributária, outra norma jurídica (a isentiva) impede que a incidência tributária alcance a situação descrita como isenta, de modo a impedir o nascimento do tributo.

Saliente-se que o poder de isentar é decorrência lógica da competência tributária conferida aos entes federativos (CARAZZA, 2020, p. 587). Afinal, se lhes é atribuída a faculdade de instituir tributos, também lhes é dada a possibilidade de deixar de cobrá-los, inclusive pela isenção. Tanto é que, em diversas passagens, a própria CF/88 faz alusão ao instituto, como ocorre nos arts. 151, III, 155, § 2º, XII, "g", e 156, § 3º, III.

Damesma forma, assim como a criação de tributos requer a edição de lei, em regra, também é por intermédio de lei que a isenção deverá ser concedida. Sobre o tema, explana Carazza:

Destacamos que tanto a competência para tributar como

---

algum dos seus critérios, de modo a impedir sua incidência em determinados casos concretos. Segundo o professor, a situação prescrita pelo direito como isenta não está sujeita à incidência tributária (CARVALHO, 2019, p. 586). Noutras palavras, e ao contrário do que fez entender o CTN, o que os autores afirmam é que a fenomenologia da isenção impede o próprio nascimento da obrigação tributária.

a competência para isentar estão submetidas ao princípio da legalidade (arts. 5º, II, e 150, I, da CF). Deveras, a Constituição não deixa dúvidas no sentido de que ninguém deve recolher o tributo ou deixar de fazê-lo (isenção), total ou parcialmente, senão em virtude de lei (CARAZZA, 2020, p. 985-986).

Nesse rumo também caminhou o art. 97, VI, do Código Tributário Nacional (CTN), o qual dispõe que somente a lei pode estabelecer as hipóteses de exclusão do crédito tributário, como é o caso da isenção, prevista no art. 175, I do CTN.

Todavia, a Carta Magna achou por bem regular de modo diverso a maneira pela qual a isenção do ICMS deve ser concedida. Conforme introduz Carazza (2020, p. 589), as isenções de ICMS não seguem a diretriz pela qual as isenções serão conferidas por lei.

Retomando ao texto constitucional, nos exatos termos do § 6º do art. 150 da CF/88:

Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima



enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

Especificamente ao tratar do imposto em exame, vê-se que a parte final do § 6º do art. 150 da CF/88 trouxe exceção à concessão de isenção por lei. É que o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF/88, dispõe que cabe à Lei Complementar (LC) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais de ICMS serão concedidos e revogados.

O comando constitucional, por sua vez, é atendido pela LC nº 24/75, a qual firma, logo em seu art. 1º, que as isenções do ICMS serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal. Assim, diferentemente do que ocorre em geral com as leis isentivas de tributos, os entes tributantes devem, para conceder isenções de ICMS, firmar convênios entre si. Noutras palavras, não se admite, isenções autonômicas no âmbito do ICMS.

O tratamento distinto da matéria revela-se necessário tendo em vista justamente o caráter nacional do imposto, aludido no tópico anterior, de modo a evitar a guerra fiscal:

A Constituição exige que todos os Estados-membros da Federação,

bem assim o Distrito Federal, se coloquem de acordo, mediante convênio, para que as isenções de ICMS surjam ou venham abolidas. Este ditame visa evitar a “guerra fiscal” entre as diversas regiões do País, que são muito díspares, já que, algumas, são industrializadas, outras não; poucas são prósperas; a maioria, nem tanto. Só o consenso entre todas as pessoas políticas interessadas

- consubstanciado no convênio - abre caminho à outorga ou retirada de isenções de ICMS (CARAZZA, 2013, p. 1014).

Além do mais, como acrescenta Carazza (2020, p. 597), a instituição de convênios também efetiva os arts. 150, V, e 152 da CF/88, os quais garantem a liberdade de tráfego e vedam o estabelecimento de diferenças tributárias entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.

À vista da regra do art. 155, § 2º, XII, “g” da CF/88, a jurisprudência tradicional do Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece a invalidade dos benefícios fiscais concedidos, a respeito do ICMS, sem amparo em convênio interestadual. Para elucidação da importância desta norma dentro do contexto federativo, reproduz-se excerto do voto do Ministro Luiz Fux, na Relatoria da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.276/MT:



Com efeito, se fosse lícito a cada ente federativo regional a instituição de exonerações fiscais de forma independente, o resultado que daí adviria seria a cognominada guerra fiscal, com a busca irrefreável pela redução da carga tributária em cada Estado de forma a atrair empreendimentos e capital para o respectivo território, em prejuízo, em última análise, para o próprio federalismo fiscal.

Em voto proferido no julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 2377/MG, o Ministro Celso de Mello qualificou o convênio interestadual como “pressuposto constitucional de legitimação” da outorga, pelo Estado-membro, de qualquer benefício em matéria de ICMS, qualquer que seja a técnica de exoneração tributária prevista na legislação local.

Feito este introito, e no intuito de verificar quais mecanismos jurídicos norteiam a celebração dos convênios que tratam de isenções de ICMS, adentra-se, brevemente, ao estudo da LC nº 24/75.

Segundo o caput do seu art. 2º, os convênios serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do governo federal. O colegiado estabelecido pela LC nº 24/75, por sua vez, denomina-se “Conselho Nacional de Política Fazendária” (CONFAZ),

cujas atribuições estão previstas no seu regimento interno, aprovado pelo Convênio ICMS nº 133/97.

Nos moldes do § 1º do art. 2º, da LC nº 24/75, as reuniões realizar-se-ão com a presença de representantes da maioria das Unidades da Federação. O § 2º do mesmo dispositivo esclarece que a concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes. O § 3º, por seu turno, indica que, dentro de 10 (dez) dias, contados da data final da reunião a que se refere o artigo, a resolução nela adotada será publicada no Diário Oficial da União (DOU).

Pontue-se que há permissivo legal para que os convênios possam dispor que a aplicação de qualquer de suas cláusulas seja limitada a uma ou a algumas Unidades da Federação (art.3º)

A formalização do convênio, entretanto, não é ato suficiente para fazer nascer as isenções em âmbito de ICMS. Após a formalização dos ajustes em reuniões do CONFAZ, nos moldes do caput do art. 4º, da LC, faz-se imperioso que os convênios interestaduais sejam ratificados pelos Estados e Distrito Federal por intermédio da edição de decreto do Poder Executivo, dentro do prazo de 15 (quinze) dias, contados da publicação dos convênios no DOU.

Acresça-se que a regra também se aplica às Unidades da Federação cujos representantes não tenham comparecido à reunião em que tenham sido celebrados os convênios. Ademais, considera-se ratificação tácita dos convênios a falta de manifestação no prazo assinalado. Enfim, o § 2º do art. 4º esclarece que considerar-se-á rejeitado o convênio que não for expressa ou tacitamente ratificado pelo Poder Executivo de todas as Unidades da Federação.

Da leitura dos dispositivos já transcritos, percebe-se que, além de a LC exigir que todos os entes tributantes sejam convocados a participar das reuniões, apenas o consenso de todos eles, inclusive daqueles que não compareceram às reuniões, é que dará azo à instituição de isenções em matéria de ICMS. Esclarece Carazza (2012, p. 1015) que, “[...] se uma única destas entidades tributantes deixar de fazê-lo, o benefício não surgirá”.

O art. 7º da LC nº 24/75 impõe que os convênios ratificados obrigam todas as Unidades da Federação, inclusive as que, regularmente convocadas, não se tenham feito representar na reunião.

### **4.3. Seletividade do ICMS e o tratamento diferenciado de absorventes e assemelhados**

Conforme visto no tópico 2.3, a seletividade é um dos princípios que norteiam a instituição do ICMS. A teor do

inciso III, do § 2º, do art. 155, da CF/88, o imposto em comento poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços.

Em 2022, o STF assentou o entendimento no sentido de que a seletividade do ICMS prevista na CF/88 é de observância facultativa pelos Estados<sup>5</sup>. Os caminhos traçados pela Corte podem ser extraídos das decisões proferidas nas ADIs nºs. 7117/SC e 7123/DF<sup>6</sup>, nas quais o

5 O tema, todavia, não é pacífico no âmbito doutrinário. Para Carazza (2020, p. 499), a palavra “poderá” equivale, juridicamente, a um “deverá”, de modo que, assim como no IPI, a seletividade do ICMS seria obrigatória. Lado outro, Melo (2012, p. 360) defende que a facultatividade é elemento impulsionador da edição do ICMS seletivo. Harada (2017) também rechaça a primeira corrente, sustentando que “a palavra ‘poderá’ não deve ser confundida com a palavra ‘será’, que consta em relação ao IPI (art. 153, § 3o, I da CF).

6 EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Direito tributário. ICMS. Lei do Estado de Santa Catarina. Seletividade. Alíquota do imposto incidente sobre energia elétrica e serviços de comunicação. Necessidade de observância da orientação firmada no julgamento do Tema no 745. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade. 1. O Tribunal Pleno fixou a seguinte tese para o Tema no 745: “Adotada, pelo legislador estadual, a técnica da seletividade em relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, discrepam do figurino constitucional alíquotas sobre as operações de energia elétrica e serviços de telecomunicação em patamar superior ao das operações em geral, considerada a essencialidade dos bens e serviços”. Na mesma ocasião, foram modulados os efeitos da decisão. 2. São inconstitucionais as disposições questionadas na presente ação direta, por estabelecerem alíquota de ICMS sobre energia elétrica e serviços de comunicação mais elevada do que a incidente sobre as operações em geral. 3. Ação direta julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade das alíneas a e c do inciso II do art. 19 da Lei no 10.297 do Estado do Santa Catarina, de 26 de dezembro de 1996. 4. Modulação dos efeitos da decisão, estipulando-se que ela produza efeitos a partir do exercício financeiro de 2024, ressalvando-se as ações ajuizadas até 5/2/21. (ADI 7117, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/06/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-157 DIVULG 08-08-2022 PUBLIC 09-08-2022). 8 RE 714139, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-049

STF reiterou posição já adotada anteriormente no RE nº 714.139/SC<sup>7</sup>, julgado sob a sistemática de repercussão geral. No mencionado RE, fixou-se a seguinte tese para o Tema nº 745:

Adotada pelo legislador estadual a técnica da seletividade em relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), discrepando do figurino constitucional alíquotas sobre as operações de energia elétrica e serviços de telecomunicação em patamar superior ao das operações em geral, considerada a essencialidade dos bens e serviços.

Ainda que tenha entendido pela facultatividade da seletividade do ICMS, a Corte reconheceu que, optando o legislador pelo uso de tal técnica, não há como se admitir que bens e serviços essenciais sejam tributados em patamar superior ao das operações em geral.

Prosseguindo para uma conjugação entre a temática da seletividade com a da pobreza menstrual, importa rememorar que, conforme destacado no tópico 2.3., os absorventes higiênicos têm se sujeitado a alíquotas de ICMS que variam entre 18% e 25% (SOUSA,

2021). Tal constatação leva à conclusão de que um grupo de pessoas (aquelas que menstruam) arcam com um maior custo de tributos por certo período de sua vida, apenas em decorrência de uma condição biológica (PISCITELLI, 2019).

Para ilustrar, em matéria intitulada “O imposto sobre absorventes no Brasil e no mundo”, estimou-se que, durante a vida, as pessoas que menstruam têm um gasto tributário de R\$ 852 a R\$ 4.849, em razão do consumo de absorventes, a depender do preço e do modelo do produto (ALMEIDA; MARIANI; OSTETTI, 2017).

E é justamente por estar associado a uma condição biológica de um grupo de indivíduos que a essencialidade do absorvente se revela. Afinal, as pessoas que menstruam não têm a opção ou não de escolher acerca do consumo do item (PISCITELLI, 2022). Mas, não só. Como apontado no tópico 3.1., os dados relativos à pobreza menstrual no Brasil demonstram que o correto manejo da menstruação, a incluir o acesso a itens de higiene como absorventes e assemelhados, está diretamente atrelado à garantia dos direitos básicos à liberdade, à saúde, à educação, ao trabalho e ao lazer.

Malgrado a essencialidade do bem independa da classe social na qual se encontra o consumidor, o contexto atual demonstra que a pobreza

---

DIVULG 14-03-2022 PUBLIC 15-03-2022.

7 RE 714139, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-049 DIVULG 14-03-2022 PUBLIC 15-03-2022.

menstrual provoca impactos negativos expressivos em classes sociais mais baixas, retroalimentando um ciclo de desigualdades sociais.

Nesse cenário, mostram-se relevantes propostas de desoneração de absorventes íntimos femininos e assemelhados, como forma de promover a isonomia material, como a do Núcleo de Direito Tributário do Mestrado Profissional da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em parceria com a iniciativa “Tributos a Elas”, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Ainda que a proposta do Núcleo se refira especificamente à sugestão de concessão de isenção de PIS/COFINS e IPI sobre absorventes íntimos femininos e assemelhados, além da inclusão dos itens no Anexo I - Produtos Integrantes da Cesta Básica, do PL nº 3887/2020, são persuasivas as ponderações do grupo:

Absorventes higiênicos e assemelhados são itens essenciais para a garantia da saúde feminina em razão, entre outras coisas, da vulnerabilidade corporal inerente ao período menstrual. Além da essencialidade sob o ponto de vista da saúde pública, estudos demonstram que, a falta de absorventes higiênicos pode impactar o acesso à educação, ocasionando absenteísmo escolar

de jovens em período menstrual. A falta do produto também afeta o próprio acesso das mulheres ao mercado de trabalho, diante da impossibilidade de realização de atividades cotidianas na ausência de absorventes para uso durante o período menstrual.

[...]

Considerando que se trata de um produto cujo consumo é recorrente e obrigatório, diante da falta de substitutos capazes de garantir efeitos similares, para a quase totalidade das mulheres por um longo período de sua vida (em média 40 anos) em razão de uma característica biológica, seu custo tributário implica peso financeiro que recai exclusivamente para pessoas do sexo feminino.

Assim, compreendendo-se o acesso a produtos de higiene menstrual a preços acessíveis como uma questão ligada à dignidade de todas as mulheres, a gravosa carga tributária incidente sobre tais produtos surge como um obstáculo fundamental para a igualdade de gênero e implementação dos direitos fundamentais. (FONTELES et al., 2020, p. 11-12).

Assim sendo, não há dúvida sobre a indispensabilidade dos absorventes e

assemelhados para as pessoas que menstruam. É justamente por se tratar de itens de primeira necessidade que o Estado precisa criar mecanismos, inclusive tributários, para enfrentar os obstáculos que se impõem à universalização do acesso a eles. A esse respeito, Cabral explica:

Nesse contexto, os absorventes devem ser considerados itens essenciais, pois decorrem do estado biológico e imutável específico, é um produto cujo consumo atrela-se necessariamente às pessoas do sexo feminino. Garantir o amplo acesso aos absorventes com a desoneração tributária incidente sobre o bem pode reduzir o preço final do produto e auxiliar no combate à pobreza menstrual, com maior acesso a um item indispensável (CABRAL, 2021, p.248).

Nesse contexto, além da proposta do Núcleo de Direito Tributário do Mestrado Profissional da Escola de Direito de São Paulo da FGV, em parceria com a “Tributos a Elas”, cabe cogitar da isenção de ICMS nas operações com absorventes e assemelhados como outra ferramenta possível no combate à pobreza menstrual.

Saliente-se que a desoneração da carga tributária incidente sobre operações que envolvam itens tidos

como essenciais comporta o uso de diferentes técnicas. No caso do ICMS, Carazza (2023, p. 110) explana que a seletividade poderá ser alcançada com o emprego de quaisquer técnicas que impliquem na alteração quantitativa da carga tributária, como a fixação de alíquotas diferenciadas, variação de bases de cálculo, criação de incentivos fiscais etc. Além do estabelecimento de alíquotas diferenciadas, a isenção também se revela como modo possível de materialização do critério da essencialidade (TILBERY, 2022, p. 2984; DANILEVICZ, 2017, p. 154).

Para reforçar as ideias até então defendidas, destaque-se que, ao criticar a tributação de ICMS sobre operações com mercadorias que compõem a chamada cesta básica do trabalhador, em geral tributadas a 18%, Carazza (2020, p. 500-501) sustenta que deveriam ser isentas, já que sobre elas não há liberdade de escolha pelo contribuinte. No mesmo sentido defende Melo (2012, p. 362), ao pontuar que “A seletividade deveria excluir a incidência de ICMS relativamente aos gêneros de primeira necessidade (mercadorias componentes de cesta básica compreendendo alimentos, produtos de higiene, material escolar)”.

No caso específico dos absorventes e assemelhados, a isenção de ICMS manifestaria, pelo menos no plano normativo, uma perseguição



a objetivos constitucionalmente consagrados, de maneira a buscar a garantir a dignidade das pessoas que menstruam. Sob o ponto de vista formal, entretanto, a edição da norma isentiva do ICMS só encontrará fundamento de validade se for concedida mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos moldes da LC Federal nº 24/75. E, nesse contexto, iniciativas no âmbito do CONFAZ já podem ser percebidas.

De fato, o CONFAZ celebrou o Convênio ICMS nº 187, de 20 de outubro de 2021, publicado no DOU de 22.10.2021, pelo despacho 75/21, com Ratificação Nacional no DOU de 09.11.21, pelo Ato Declaratório 30/21, que entrou em vigor na data da publicação de sua ratificação nacional no DOU.

Conforme cláusula primeira do convênio interestadual em comento, os Estados e o Distrito Federal ficam autorizados a isentar do ICMS as operações realizadas com absorventes íntimos femininos, internos e externos, tampões higiênicos, coletores e discos menstruais, calcinhas absorventes e panos absorventes íntimos, destinados a órgãos da Administração Pública Direta e Indireta Federal, Estadual e Municipal e a suas fundações públicas. Ainda, o parágrafo único da mesma cláusula, autoriza as unidades federadas a não exigirem o estorno do crédito fiscal previsto no art. 21 da LC nº 87/96 nas operações de que trata o convênio.

Em pesquisa, verificaram-se alguns entes federativos que já implementaram a isenção prevista no Convênio ICMS nº 187/21 em seus territórios. No âmbito do Estado de São Paulo, por exemplo, o Decreto Estadual nº 66.388/2021 introduziu alteração no Regulamento do ICMS para acrescentar a hipótese isentiva no Anexo I do normativo, que trata das isenções. Na oportunidade, estabeleceu-se que não se exigirá o estorno do crédito do imposto relativo à mercadoria beneficiada com a isenção analisada.

Do mesmo modo, foram introduzidas modificações nos Regulamentos do ICMS dos Estados do Rio Grande do Norte (Decreto Estadual nº 31.101/2021), Paraná (Decreto Estadual nº 12.439/2022), Pará (Decreto Estadual nº 2.429/2022), Mato Grosso do Sul (Decreto Estadual nº 15.892/2022), Bahia (Decreto Estadual nº 20.970/21), Tocantins (Decreto Estadual nº 6.469/2022), Maranhão (Resolução Administrativa GABIN Nº 41 DE 22/11/2021). E, pela Lei Estadual nº 9.508/2021, o Rio de Janeiro também internalizou o Convênio ICMS nº 187/2021.

Em sentido mais arrojado, valendo-se de outro convênio, a saber, o Convênio ICMS nº 224/2017<sup>8</sup>, o Estado do

<sup>8</sup> Destaque-se que, pela cláusula primeira do Convênio ICMS no 224/2017, com redação dada pelo Convênio ICMS no 55/23, ficaram os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraná, Rio de Janeiro, Roraima, São Paulo e Sergipe autorizados, na forma e condições definidas em sua legislação, a conceder



Ceará concedeu isenção de ICMS nas operações internas com “absorventes íntimos femininos, internos (tampões) e externos (pensos), inclusive coletores e discos menstruais, calcinhas absorventes e panos absorventes íntimos”. Outrossim, dentro do contexto de combate à pobreza menstrual, editou-se o Decreto Estadual nº 34.178/2021 para promover alterações no Regulamento do ICMS do Estado do Ceará, de modo a estabelecer a isenção do imposto nas operações internas com absorventes e assemelhados, considerando-os como produtos essenciais ao consumo popular, que compõem a cesta básica. Estabeleceu-se ainda que, em tais operações, não será exigido o estorno do crédito fiscal.

Em que pese a iniciativa cearense, forçoso reconhecer que, além de os absorventes não estarem incluídos nas cestas básicas de todos os Estados, a isenção dos produtos que compõem a cesta básica também não é uma decisão comum a todos os entes federativos. Como visto no tópico 3.3., o Maranhão e o Rio de Janeiro, por exemplo, tributam esses itens com uma carga tributária menor.

Não se deve desconsiderar, também, que a mera instituição da isenção

---

isenção do ICMS nas operações internas com produtos essenciais ao consumo popular, que compõem a cesta básica. Observe-se que, pelo Convênio ICMS no 83/2023, as disposições contidas no Convênio ICMS no 224/2017, foram prorrogadas somente até 30 de abril de 2024.

não garante, de fato, a diminuição do encargo econômico a ser assumido pelo consumidor final, isto é, o barateamento dos produtos nas prateleiras. Tal nuance foi observada por Cabral:

Não se ignoram os argumentos no sentido de que não há certeza se a redução dos custos com a eventual isenção ou redução de alíquotas será efetivamente repassada aos consumidores na aquisição dos absorventes. A desoneração tributária deve vir acompanhada também de fiscalização dos órgãos de defesa do consumidor para que haja o efetivo repasse nos preços cobrados pelas indústrias e varejo (CABRAL, 2021, p. 249-250).

A verificação do efetivo impacto da medida tributária em comento nos preços dos itens, todavia, demandaria uma pesquisa específica. Sem desconhecer a relevância do ponto, exigir-se-ia a análise de aspectos técnicos e jurídicos que vão além dos propósitos deste trabalho. De todo modo, os mecanismos que garantam o repasse da desoneração ao consumidor devem ser buscados.

No âmbito do Estado do Ceará, por exemplo, o Decreto Estadual nº 34.178/2021 consignou que o valor correspondente à isenção do ICMS deverá ser deduzido do preço dos

absorventes e assemelhados, devendo o contribuinte demonstrar a dedução, expressamente, nos documentos fiscais.

Por fim, reitera-se que a despeito da aprovação da Reforma Tributária (EC nº 132/2023), que também acrescentou o art. 129 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o ICMS somente será totalmente extinto no ano 2033, de modo que o tratamento adequado das operações que envolvam itens essenciais, no contexto de tal imposto, ainda seguirá clamando por atenção durante algum tempo.

E, mesmo assim, o reconhecimento da pobreza menstrual e da necessidade de enfrentamento dos obstáculos que se impõem à universalização do acesso aos itens de higiene menstrual transcendem os estudos relacionados ao ICMS. Em verdade, a temática continuará sendo relevante também no contexto dos novos tributos sobre consumo a serem instituídos.

A esse respeito, destaque-se que o art. 9º, da EC nº 132/2023, dispõe que a lei complementar que instituir o IBS e a CBS poderá prever os regimes diferenciados de tributação para algumas operações nele listadas, desde que sejam uniformes em todo o território nacional e sejam realizados os respectivos ajustes nas alíquotas de referência com vistas a reequilibrar a arrecadação da esfera federativa.

Nesse sentido, o mesmo art. 9º, no § 1º, VI e no §3º, II, “a”, contempla as operações relativas a produtos de cuidados básicos à saúde menstrual como beneficiárias da redução de 60% (sessenta por cento) das alíquotas, podendo a lei complementar, ainda, prever hipótese de redução em 100% (cem por cento) das alíquotas, de maneira a desonerar totalmente as operações.

## **CONCLUSÃO**

Tendo em conta que a desoneração tributária de itens essenciais à higiene menstrual é uma tendência mundial, o presente artigo abordou especificamente a isenção de ICMS sobre as operações com absorventes e assemelhados, com foco nas regras constitucionais que são aplicáveis ao imposto referido e que fundamentam o tratamento diferenciado desses itens.

Para tanto, partiu-se da compreensão de que, além de trazer recursos para que Estado realize os fins públicos, a tributação tem o dever de realizar o projeto instituído pelo constituinte de 1988, no qual a dignidade humana foi tomada como centro no ordenamento jurídico.

Assim, o que se espera do legislador (entendido de forma ampla), ao introduzir normas tributárias no ordenamento jurídico, é que busque promover vida digna às pessoas, inclusive mitigando os efeitos da

tributação naquilo que envolva o mínimo essencial ao indivíduo.

Nesse tocante, a medida de comparação eleita pelo constituinte para fins de estabelecer o tratamento tributário adequado dos indivíduos foi a capacidade contributiva, prevista no § 1º do art. 145 da CF/88.

Todavia, nos tributos indiretos, em que a carga tributária é repassada pelos produtores e comerciantes no preço das mercadorias e serviços, depara-se com a impossibilidade de mensurar a capacidade econômica dos consumidores finais que, ao fim, irão arcar com o ônus financeiro dos tributos. Portanto, no caso do ICMS e do IPI (tributos indiretos), a satisfação da isonomia é buscada pela CF/88 por meio da seletividade tributária (arts. 153, § 3º, I e 155, § 2º, III, da CF/88).

Importante pontuar que a técnica da seletividade tributária é guiada pelo critério da essencialidade e consiste em tributar, de modo inversamente proporcional, os bens e serviços de primeira necessidade aos indivíduos. Ou seja, presume-se que os itens mais supérfluos ficariam reservados ao consumo dos indivíduos mais abastados que, após a satisfação de suas necessidades essenciais, teriam recursos adicionais para tanto.

E é justamente partindo desse contexto normativo que a isenção de ICMS sobre operações que envolvam absorventes

e assemelhados pode ser vista como uma ferramenta possível para o combate à pobreza menstrual no Brasil.

Com efeito, enquanto o Relatório do UNFPA e da UNICEF, publicado em maio de 2021, traça um panorama alarmante da realidade menstrual vivida por meninas brasileiras, o Brasil é um dos países do mundo que mais tributam absorventes e tampões.

O retrato da pobreza menstrual revela ferimento a direitos constitucionais básicos, notadamente por estar relacionada à abstenção escolar, faltas no trabalho e prejuízo às demais atividades cotidianas das pessoas que menstruam, sem falar nos aspectos subjetivos dos indivíduos atingidos.

Embora se costume associar o termo “pobreza menstrual” à falta de absorventes ou assemelhados durante o período menstrual, imperioso observar que se trata de problemática mais abrangente, a alcançar, também, a falta de acesso ou o acesso precário ao saneamento básico, água potável, infraestrutura adequada e informações sobre o corpo e os ciclos menstruais.

Nessa linha de intelecção, defendeu-se, ao longo deste artigo, que o absorvente é um recurso material essencial, visto que a menstruação está associada a uma questão biológica de alguns indivíduos, de modo que os consumidores que dele

necessitam não podem escolher quanto ao seu consumo. Ademais, os dados relativos à pobreza menstrual no Brasil demonstram que o correto manejo da menstruação, a incluir o acesso a itens de higiene como absorventes e assemelhados, está diretamente atrelado à garantia dos direitos básicos à liberdade, à saúde, à educação, ao trabalho e ao lazer.

Colocados os absorventes e assemelhados como itens essenciais, insta acrescentar que a adoção da seletividade do ICMS comporta a desoneração da carga tributária incidente sobre operações que envolvam itens tidos como essenciais por diferentes técnicas. Além do estabelecimento de alíquotas diferenciadas, a isenção também se mostra como modo possível de materialização do critério da essencialidade.

Assim, pelo menos no plano normativo, a isenção de ICMS sobre operações que envolvam absorventes e assemelhados persegue objetivos constitucionalmente consagrados, com vistas a garantir a dignidade das pessoas que menstruam. Ademais, a medida também se relaciona à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das desigualdades sociais, nos moldes previstos no 3º da CF/88, que enumera os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

No caso do ICMS, todavia, pela regra inserta no art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF/88, a isenção não pode ser concedida unilateralmente e pressupõe acordo entre os Estados e Distrito Federal. Tal acordo, conforme a LC nº 24/75, envolve convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal.

No âmbito do CONFAZ, por seu turno, já há discussões dessa natureza. O Convênio ICMS nº 187/21 autorizou os Estados e o Distrito Federal a isentarem de ICMS as operações realizadas com absorventes e assemelhados, destinados a órgãos da Administração Pública Direta e Indireta Federal, Estadual e Municipal, e a suas fundações públicas.

Há, ainda, a estratégia do Estado do Ceará, que se valeu do Convênio ICMS nº 224/2017, o qual dispõe sobre a isenção dos produtos da cesta básica, para desonerar totalmente as operações internas com absorventes e assemelhados.

Todavia, embora a medida tributária em comento seja legítima juridicamente, o presente artigo não conseguiu responder se a iniciativa resulta, de fato, no barateamento dos itens nas prateleiras. Dessa forma, o efetivo impacto da isenção de ICMS no preço final dos itens demanda pesquisa específica.

Em suma, considerando a pobreza

menstrual como um grave problema a ser enfrentado no Brasil, sustentou-se neste trabalho que, ao lado de políticas públicas e de iniciativas da sociedade, a tributação deve ser entendida como um dos caminhos possíveis no rumo da universalização do acesso a absorventes e assemelhados, notadamente às camadas mais vulneráveis da sociedade. Revela-se, portanto, juridicamente viável conceder aos itens o tratamento jurídico tributário mais adequado, na mesma linha de outros países do mundo.

Por último, registra-se que, a despeito da aprovação da Reforma Tributária (EC nº 132/2023), que acrescentou o art. 129 ao ADCT, o ICMS somente será totalmente extinto no ano 2033, de modo que o tratamento adequado das operações que envolvem itens essenciais, no contexto desse imposto, seguirá clamando por atenção.

E, mesmo assim, a temática transcende os estudos relacionados ao ICMS. Em verdade, a tributação como ferramenta de combate à pobreza menstrual seguirá pertinente também no âmbito do IBS e da CBS, novos tributos sobre consumo a serem instituídos, conforme se verifica no comando contido no art. 9º, da EC nº 132/2023.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Rodolfo; MARIANI, Daniel; OSTETTI, Vitória. O imposto sobre

absorventes no Brasil e no mundo. Nexo, 07 mar. 2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/grafico/2016/12/05/O-imposto-sobre-absorventes-no-Brasil-e-no-mundo>. Acesso em: 14 fev. 2023.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Tributação como instrumento de redução das desigualdades no Brasil. Revista do Direito Público, Londrina, v. 13, n. 1, p. 226-258, abr. 2018.

BAHIA, Letícia. Livre para menstruar: pobreza menstrual e a educação de meninas. Escola Superior de Gestão e Contas Públicas - TCMSP, 12 abr. 2021. Disponível em: [https://escoladecontas.tcm.sp.gov.br/palestras/evento/1363/17/livre-para-menstruar-pobrezamenstrual-e-educacao-de-meninas?filter\\_reset=1](https://escoladecontas.tcm.sp.gov.br/palestras/evento/1363/17/livre-para-menstruar-pobrezamenstrual-e-educacao-de-meninas?filter_reset=1). Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na ADI nº. 2377/MG. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347570>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº. 7117/SC. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=762161021>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2024.



\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº. 7123/DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=762161022>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº. 4.276/MT. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6760771>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE nº 714.139/SC. Recorrente: Lojas Americanas S.A. Recorrido: Estado de Santa Catarina. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator para Acórdão: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759632154>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2024.

BUFFON, Marciano. Tributação e Dignidade Humana: entre os direitos e deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

CABRAL, Camila Cavalcanti Rodrigues. Políticas públicas, absorvente e o combate à pobreza menstrual. In: SANTOS, Herta Rani Teles; GUIMARÃES, Juliana Pita (Coords.). O poder feminino: entre percursos e desafios. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.

CARAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário.

29. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

\_\_\_\_\_. ICMS. 18. ed. rev. ampl. Salvador: JusPodivm, 2020.

CARVALHO, Paulo de Barros. Direito tributário: linguagem e método. 7. ed. São Paulo: Noeses, 2018.

DANILEVICZ, Rosane Beatriz Jachimovski. O princípio da essencialidade na tributação. Revista da Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, v. 1, n. 28, p. 135-155, 31 jan. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/71068/40332>. Acesso em: 14 fev. 2023.

FONTELES, Adriana et al. Reforma tributária e desigualdade de gênero. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2020.

HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. 26. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

INSTITUTO LOCOMOTIVA (Org.). A relação das brasileiras com o período menstrual e o fenômeno da pobreza menstrual. São Paulo: Instituto Locomotiva, 2022. 37 slides, color. Estudo feito em parceria com a Always da P&G e o Instituto de pesquisas Locomotiva. Disponível em: [https://assets-dossies-ipgv2.nyc3.digitaloceanspaces.com/sites/3/2022/03/Pobreza-Menstrual-no-Brasil-2022\\_Locomotiva-PG\\_divulgacao.pdf](https://assets-dossies-ipgv2.nyc3.digitaloceanspaces.com/sites/3/2022/03/Pobreza-Menstrual-no-Brasil-2022_Locomotiva-PG_divulgacao.pdf). Acesso em: 17 fev. 2023.



MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Manual de direito tributário. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

MELO, José Eduardo Soares de. ICMS: teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

PAULSEN, Leandro. Curso de direito tributário completo. 10. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PISCITELLI, Tathiane dos Santos. Tributação de gênero no Brasil. Valor Econômico, 01 ago. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/fio-dameada/post/2019/08/tributacao-de-genero-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 13 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Política tributária sem gênero: o Brasil na contramão do mundo. Valor Econômico, 17 mar. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/fio-da-meada/post/2022/03/politica-tributaria-sem-genero-brasil-na-contramao-do-mundo.ghtml>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SOUSA, Tainã Almeida Pinheiro de. "Tampon tax": a tributação do absorvente feminino no Brasil e a pobreza menstrual. Migalhas, 20 out. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/353388/a-tributacao-do-absorvente-feminino-no-brasil-e-a-pobreza-menstrual>. Acesso em: 21 fev. 2022.

TILBERY, Henry. O Conceito de

Essencialidade como Critério de Tributação. Revista Direito Tributário Atual, [S. l.], n. 10, p. 2969–3035, 2022. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2002>. Acesso em: 14 fev. 2023.

UNFPA. Menstruation and Human Rights: Frequently Asked Questions. May, 2022. Disponível em: <https://www.unfpa.org/menstruationfaq>. Acesso em: 14 fev. 2023.

\_\_\_\_\_; UNICEF. Pobreza menstrual no Brasil: desigualdades e violações de direitos. 2021. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual\\_relatorio-unicefunfpa\\_maio2021.pdf](https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicefunfpa_maio2021.pdf). Acesso em: 14 fev. 2023.

## **A TEORIA DO IMPACTO DESPROPORCIONAL E A ATUAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS: CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E CONVENCIONALIDADE.**

Maria Rejane Sampaio dos Santos Vieira

### **RESUMO:**

Neste artigo, investigou-se a violação ao princípio e ao direito à igualdade, oportunidade em que foi abordada a flagrante discriminação direcionada a grupos vulneráveis através de normas jurídicas que, embora aparentemente neutras, agrediam direitos fundamentais previstos nas normas internacionais e na Constituição Federal. Destacou-se o dever do exercício de controle de constitucionalidade e convencionalidade pela advocacia pública na proteção desses direitos.

## INTRODUÇÃO

Neste trabalho, realizou-se uma análise científica acerca do direito à igualdade, evidenciando as dificuldades enfrentadas pela pessoa humana no decorrer da história, especialmente aqueles que compõem grupos que sofrem com a discriminação em virtude do gênero, classe social, condição física e orientação sexual, por exemplo.

A história retrata, através de fatos ou através de metáforas, a ignorância que ainda impera, na medida em que pessoas ou grupos de pessoas são discriminados, inclusive através de atos normativos, exigindo assim apreciação jurisdicional.

Inicialmente, o artigo faz uma abordagem acerca dos direitos à igualdade, liberdade e dignidade da pessoa humana, em virtude da umbilical relação existente entre esses direitos.

Uma das etapas do artigo discorreu acerca das teorias das categorias suspeitas de discriminação e do impacto desproporcional, temas amplamente discutidos na doutrina bem como na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Também foram abordados aspectos gerais sobre o histórico de proteção dos direitos das mulheres no âmbito constitucional e internacional. Em seguida, foram apreciadas as decisões da Corte Suprema, relativas a ADI

1946-DF (BRASIL, STF, 2003), ADPF 291-DF (BRASIL, STF, 2016), ADI 5543-DF (BRASIL, STF, 2020) e ADI 7051-DF (BRASIL, STF, 2023), com o objetivo de exemplificar a atuação do judiciário no controle, sob o âmbito constitucional, mas também à luz das normas de direito internacional.

Destacou-se a necessidade de ampliação do controle de convencionalidade para a advocacia pública, como dever de proteção aos direitos fundamentais e aos direitos humanos.

O artigo insere-se no âmbito do Direito Constitucional e, para elaboração do trabalho, procedeu-se à investigação científica empregando a metodologia consistente na pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, utilizando-se do método dedutivo.

### **DIREITO DE IGUALDADE, LIBERDADE E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.**

A compreensão da universalidade, indivisibilidade, interdependência e justiciabilidade dos direitos humanos, relaciona-se com o que Flávia Piovesan destaca como fenômeno de expansão, cumulação e fortalecimento desses direitos, que prezam, especialmente, pela proteção dos desiguais e vulneráveis (2021, p. 71). Trata-se da necessária evolução moral do homem, que deve comprometer-se em expurgar do mundo a desonrosa discriminação e desrespeito à vida e liberdade da pessoa humana.

Vê-se inúmeros registros de violação aos direitos humanos perpetrados ao longo da história e, no âmbito interno, os noticiários diários relatam a ocorrência de fatos horrendos que exigem a atenção de toda sociedade e das autoridades públicas que devem atuar para eliminar ocorrências de agressão em todos os níveis. A violência física ou psicológica, ações que violem a liberdade, a vida e a honra são condutas contrárias aos direitos humanos.

Infelizmente, os horrores da escravidão ainda rondam a humanidade. Apesar da existência de normas internacionais que buscam solucionar o problema, segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2021), mais de 49 (quarenta e nove) milhões de pessoas viviam em situação de escravidão contemporânea.

A desigualdade de gênero é outra triste realidade em vários países e, no Brasil, os dados da Organização das Nações Unidas revelam uma sociedade machista e opressora, que desrespeita a mulher, especialmente quando são afrodescendentes e indígenas. A Recomendação Geral nº 39 do Comitê da Convenção da ONU para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW, consigna denúncias de violações à dignidade das mulheres e meninas indígenas.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE,

apontam que a taxa de desemprego e do emprego informal é maior entre mulheres e jovens, comparando-se aos homens, diferença que se destaca ainda mais quando se refere a pessoa com deficiência, segundo o catálogo de indicadores – CGMI (IBGE, 2023).

Há umbilical ligação nas concepções acerca da igualdade, justiça e liberdade, por consequência, há estrita relação com a dignidade da pessoa humana, pois a discriminação somente persiste em sociedades, grupos e pessoas que ainda não progrediram moralmente, que não romperam as algemas da ignorância. Quando o fazem, também se tornam libertas, na medida em que libertam o outro dos juízos preconceituosos e limitadores.

Platão, em “A República” (2017), narra um diálogo entre Sócrates e Glauco, oportunidade em que, aquele propõe uma reflexão acerca da natureza humana e, de forma alegórica, narra a história de homens que viviam em uma determinada caverna escura, cuja entrada se abre para a luz. A caverna é habitada por homens que estão amarrados e por isso estão impedidos de se movimentarem. Do mesmo modo, não conseguem visualizar o que ocorre fora da caverna pois, entre os homens e a entrada da caverna, há uma parede que os impede, ainda mais, de ver e de perceber o que ocorre lá fora. Do lado de fora da caverna outros homens circulam e carregam objetos,

entretanto a existência do muro impede que os homens que estão na caverna percebam, vivamente, todo movimento, fazendo com que eles apenas vejam e percebam as sombras dos objetos que são carregados, fazendo-os ter uma ideia equivocada do que está acontecendo do lado de fora da caverna. Observando a narrativa de Sócrates, Glauco passa a imaginar os homens encarcerados, a caverna, a escuridão, enfim todos os detalhes narrados.

Diante da história metaforicamente contada, propõe-se a reflexão acerca das conclusões a que chegam os homens quando limitados pelas correntes e pela escuridão da ignorância. Prossegue Platão, dizendo que um daqueles homens conseguiu se libertar e com muita dificuldade seguiu para a luz, mas com cautela para que seus sentidos não fossem feridos – já que esteve tanto tempo na escuridão da caverna. Após superadas as dificuldades iniciais e habituado à luz, o homem liberto percebe a verdade, constatando que as sombras, antes vistas na caverna, não eram reais. O homem liberto, desejando que os demais homens também tivessem acesso à verdade, e que rompessem com a ignorância e com os grilhões que os prendiam, retorna até a caverna para dizer-lhes o que havia desbravado, sendo considerado como louco. Sócrates explica a seu interlocutor, Glauco, sobre o processo e as dificuldades enfrentadas pelo ser humano que busca o saber,

desvencilhando-se das amarras do senso comum, que muitas vezes, por ter se retirado da escuridão das cavernas do mundo, conhecendo a verdade, é excluído e considerado um desatinado.

Apesar da metáfora criada para explicar a busca do ser humano pelo conhecimento, bem como, de certa forma, por sua libertação, Gomes Canotilho, discorre que na antiguidade, inclusive nos pensamentos de Platão e Aristóteles, a compreensão acerca da igualdade e da liberdade carecia de amadurecimento. Naquela época, ambos consideravam o estatuto da escravidão como absolutamente natural e, para Platão, apenas um determinado grupo de homens era apto para governar enquanto os demais deveriam obedecer, sem maiores discussões, na condição de súditos ou escravos. (CANOTILHO, 2003, p. 380-381).

No direito constitucional contemporâneo, a igualdade é considerada a “pedra angular” do constitucionalismo moderno, constando nas declarações de direitos e nas primeiras constituições, especialmente na Declaração dos Direitos da Virgínia, 1776, na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), na Declaração da ONU (1948), no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), na Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) nas Convenções

sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965) nas Convenções sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação da Mulher (1979), na Convenção sobre Pessoas com Deficiência (2006). (SARLET, MARINONI e MITIDIERO, 2012, p. 523-524).

No Brasil, desde a Carta Imperial de 1824, as constituições vêm dispendo acerca da igualdade perante a lei.

Já a Constituição de 1934, no artigo 113/1, dispunha que “todos são iguais perante a lei. Não haverá privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou ideias políticas”, avançando, portanto, no que diz com a proscrição das discriminações e já traduzindo uma compreensão mais complexa e avançada do princípio da igualdade. Na seara da ordem econômica e social, ao versar sobre os direitos dos trabalhadores, a Constituição de 1934 vedou diferenciação de salário para o mesmo trabalho em função da idade, sexo, nacionalidade ou estado civil (art. 121, a). A Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, limitava-se a contemplar a igualdade perante a lei em termos genéricos (art. 122,

1º) e assegurar o igual acesso aos cargos públicos (art. 122, 2º.), fórmula que acabou sendo repetida pela Constituição de 1946, quando, no seu art. 141, § 1º., enuncia que “todos são iguais perante a lei”, mas, quando trata dos direitos dos trabalhadores, a exemplo do que já dispunha a Constituição de 1934, veda diferenças de salário em virtude da idade, sexo nacionalidade ou estado civil (art 157, §2º). Foi de 1967-69, promulgada emenda da substancialmente sob a égide do Regime Militar, Segura vai a igualdade de todos perante a lei, além de prever a punição pela lei do preconceito racial (art. 153, §1º), de modo que, pelo menos no que diz com o texto constitucional, houve avanços no que diz com a função impeditiva de discriminações exercida pelo princípio e pelo direito de igualdade. No campo das relações de trabalho, além da proibição de diferenciação salarial também foi prevista a proibição de diferenciação quanto aos critérios de admissão (art. 165, III). (SARLET, MARINONI e MITIDIERO, 2012, p. 525-526).

José Afonso da Silva, menciona que as discussões sobre o direito de igualdade não têm merecido o mesmo destaque que o da liberdade.



Discorre que a igualdade é signo fundamental da democracia, que não admite privilégios e por isso, “a burguesia, cônica de seu privilégio de classe, jamais postulou um regime de igualdade tanto quanto reivindicara o de liberdade.”. Prossegue o ilustre constitucionalista advertindo que:

As constituições só têm reconhecido a igualdade no seu sentido jurídico-formal: igualdade perante a lei. A Constituição de 1988 abre o capítulo dos direitos individuais com o princípio de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (art. 5º, caput). Reforça o princípio com muitas outras normas sobre a igualdade ou buscando a igualização dos desiguais pela outorga de direitos sociais substanciais. Assim é que, já no mesmo art. 5º, I, declara que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações. Depois, no art. 7º, XXX e XXXI, vêm regras de igualdade material, regras que proíbem distinções fundadas em certos fatores ao vedarem diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil e qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência. A previsão, ainda que programática, de que a República federativa do Brasil tem como um dos seus

objetivos fundamentais reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III), veemente repulsa a qualquer forma de discriminação (art. 3º, IV), a universalidade da seguridade social, a garantia ao direito à saúde, à educação baseada em princípios democráticos e de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, enfim a preocupação com a justiça social como objetivo das ordens econômica e social (arts. 170, 193, 196 e 205) constituem reais promessas de busca da igualdade material. (SILVA, 2006, p. 211-212).

Para o Direito estrangeiro, aplicar o princípio da igualdade perante a lei consiste em aplicar as normas jurídicas aos casos concretos, precisamente como nelas estão previstas, ainda que disso resulte uma discriminação. Já a igualdade na lei, significa que, as normas jurídicas não devem propiciar quaisquer formas de discriminação, de distinções que não venham previstas na Constituição. No Brasil, doutrina e jurisprudência firmaram entendimento de que, a igualdade deve ser compreendida como princípio que se aplica a todos, inclusive ao legislador e aos aplicadores da lei. (SILVA, 2006, p. 215).

A doutrina faz uma distinção em relação a igualdade formal e a igualdade material. Destaca que a igualdade perante a lei, corresponde à igualdade

formal, conforme a expressão “todos são iguais perante a lei”. Desse modo a igualdade formal é um postulado que exige que todos que se encontram na mesma situação tem direito de receber idêntico tratamento. A igualdade material consiste na proibição de tratamento arbitrário, desigual, injusto e contrário à dignidade da pessoa humana. (SARLET, MARINONI e MITIDIERO, 2012, p. 527-528).

Urge salientar os avanços na Constituição Federal (BRASIL, 1988), no que concerne ao princípio e ao direito de igualdade. Nesse sentido, compreende-se três fases do desenvolvimento: a) uma primeira fase em que a igualdade é compreendida como aquela igualdade perante a lei; b) a segunda fase em que é proibida a discriminação de qualquer natureza; c) e uma terceira fase de igualdade na lei. (SARLET, MARINONI e MITIDIERO, 2012, p. 526).

Nas lições de Flávia Piovesan (2021, p. 231), constam, também, três concepções de igualdade, perspectiva que, em certo grau, segue a formulação da doutrina anteriormente citada:

- a) igualdade formal, reduzida à fórmula “todos são iguais perante a lei” (que, ao seu tempo, foi crucial para abolição de privilégios);
- b) igualdade material, correspondente ao ideal de

justiça social e distributiva (igualdade orientada pelo critério socioeconômico); e

- c) igualdade material, correspondente ao ideal de justiça enquanto reconhecimento de identidades (igualdade orientada pelos critérios gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia e demais critérios).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), no caput do art. 5º, destaca o direito à igualdade perante a lei, contrariamente aos atos discriminatórios acentuando a “inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Iguala homens e mulheres em direitos e deveres, refuta qualquer ação desumana ou degradante à pessoa humana, garante a liberdade de expressão e o direito de resposta, bem como destaca outros direitos e garantias fundamentais.

Identifica-se no Preâmbulo da Constituição, a posição ideológica do Constituinte Originário, vetor interpretativo para a compreensão das normas constitucionais, destacando o estabelecimento de um Estado Democrático de Direito que assegure o exercício dos direitos sociais e individuais, da liberdade, da segurança, do bem-estar, do desenvolvimento, da igualdade e da justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada

na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. Da mesma forma, o próprio texto constitucional destaca a igualdade como princípio fundamental da República, na medida em que determina a promoção do bem de todos, refutando a discriminação, o que vem reforçado no caput do art. 5º da Constituição (BRASIL, 1988).

O constituinte brasileiro, além do art. 5º, caput (BRASIL, 1988) estabeleceu várias disposições impositivas que tratam da igualdade e da proibição de discriminação, registrando que o Estado brasileiro tem como prioridades, a dignidade da pessoa humana, a liberdade, a igualdade e a justiça.

Desde logo merece destaque a circunstância que a estrutura dogmática dos direitos de liberdade, compreendidos como faculdades de agir ou não agir e de não ser impedido (salvo nos limites da ordem jurídico-constitucional) no exercício dessas faculdades, não se deixa transpor de modo direto para os direitos de igualdade, pois a proteção concreta com base no direito de igualdade (por implicar um juízo relacional) não se encontra pré-determinada na esfera constitucional, a não ser

no sentido de que a Constituição exige um tratamento igual em situações substancialmente iguais, proibindo discriminações arbitrárias, de tal sorte que uma intervenção no direito de igualdade se verifica apenas quando se estiver diante de um tratamento igual de situações essencialmente desiguais ou de um tratamento desigual de situações essencialmente iguais. Nessa perspectiva, mas considerando a arquitetura constitucional positiva brasileira, já delineada, é possível afirmar que também no Brasil o princípio (e direito) da igualdade abrange pelo menos três dimensões: (a) proibição do arbítrio, de modo que tanto se encontram vedadas diferenciações destituídas de justificação razoável com base na pauta de valores constitucional, enquanto proibido o tratamento igual para situações manifestamente desiguais; (b) proibição de discriminação, portanto, de diferenciações que tenham por base categorias meramente subjetivas; (c) obrigação de tratamento diferenciado com vistas à compensação de uma desigualdade de oportunidades, o que pressupõe a eliminação, pelo Poder Público, de desigualdades de natureza social, económica

e cultural.(SARLET, MARINONI e MITIDIERO, 2012, p. 530-531).

Para alcançar essas máximas missões, a compreensão da igualdade vai além do simples tratamento isonômico, mas alcança também o necessário rompimento com a desigualdade de oportunidades, ou de chances.

Ainda no âmbito de uma concepção material (e mesmo positiva) de igualdade, registra-se que o princípio da igualdade também pode operar como exigência de uma igualdade de oportunidades (ou igualdade de chances) com o intuito de assegurar uma concorrência livre e equilibrada, não apenas na esfera da vida política (em que o princípio da igualdade assume uma relevância particular, como, por exemplo, o tratamento isonômico de partidos políticos, candidatos e eleitores)<sup>28</sup>, mas também para a vida social e econômica, como se dá no campo da tributação, da intervenção no domínio econômico e da liberdade empresarial<sup>29</sup>, ressaltando-se que uma consideração da igualdade de oportunidades não implica um abandono da igualdade jurídica em prol de uma igualdade eminentemente fática, posto que a igualdade material, apenas para enfatizar, não se confunde com

a noção de igualdade de fato, de modo que igualdade jurídica e igualdade fática devem ser conciliadas mediante uma relação (complexa e diferenciada) de consideração recíproca e de adequada ponderação. (WOLFGANG e BEZERRA, 2017)

O Estado brasileiro, tem investido em políticas públicas inclusivas, através de ações tendentes a propiciar acesso à escola e conseqüentemente a melhores postos de trabalho, a exemplo do sistema de cotas para acesso ao ensino superior. Apesar das divergências de posicionamento<sup>1</sup>, a disponibilização de cotas para o ingresso nas Universidades Federais e instituições federais de ensino técnico de nível médio, diminuiu a desigualdade no acesso ao ensino.

Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, o ingresso na educação superior federal por meio de ações afirmativas aumentou 167% (cento e sessenta e sete por cento) em dez anos, registrando que grande parte se deu em virtude da lei de cotas. Semelhante

<sup>1</sup> Registre-se que no âmbito da Câmara dos Deputados tramita proposta que altera a Lei de Cotas de Ingresso nas Universidades para proibir a “discriminação positiva para o ingresso nas instituições de ensino com base em cor, raça ou origem”. O projeto tem por objetivo a revogação de artigos da Lei 12.711/12, que reserva vagas para autodeclarados pretos, pardos e indígenas e pessoas com deficiência nas instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio, conforme informações da Agência Câmara de Notícias- <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2308074>.

conclusão, sobre o sucesso da citada lei, consta citado por pesquisadores da Universidade de Stanford, segundo matéria veiculada pela Agência Brasil (ABr/EBC, 2022).

Similar estudo promovido pelo Instituto de Pesquisa Econômico Aplicada – Ipea, também concluiu pela diminuição da desigualdade de oportunidades educacionais, conforme dados coletados entre os anos de 1973 e 2014, embora as dificuldades enfrentadas pelas pessoas pobres mantenham-se inalteradas.

As análises apresentadas nesta nota indicam que houve diminuição das desigualdades de oportunidades no Brasil ao longo das últimas décadas. Por um lado, mostrou-se que houve uma diminuição constante da associação entre classes de origem (dos pais) e classes de destino (dos filhos) entre 1973 e 2014. Essa tendência revela que a mobilidade intergeracional entre classes de origem e de destino está se tornando mais fluida. Esse é um indicador global de que a sociedade brasileira está se tornando menos rígida em termos de mobilidade social. Por outro lado, mostrou-se que as chances de progressão no sistema educacional estão se tornando menos desiguais entre indivíduos com origens socioeconômicas

distintas. Em outras palavras, a desigualdade de oportunidades educacionais está diminuindo para completar o ensino elementar e para entrar e completar o ensino superior. As chances de completar o ensino médio aumentaram para todos, mas a vantagem das famílias mais ricas em relação às mais pobres permaneceram inalteradas ao longo do tempo (das coortes de idade). Em suma, houve diminuição da desigualdade de oportunidades ao longo das últimas décadas no Brasil. As tendências descritas, no entanto, ainda podem ser melhor exploradas e investigadas; ou seja, é possível usar os dados disponíveis para desvendar alguns mecanismos que expliquem as tendências descritas anteriormente. Diversos desses mecanismos passam pelo papel desempenhado pela educação no processo de mobilidade social, seja no que diz respeito ao acesso ao ensino de qualidade, seja no que concerne ao valor que as credenciais educacionais alcançam no mercado de trabalho. Há, no entanto, outros mecanismos que não passam nem pelo sistema educacional nem pelo mercado de trabalho, como, por exemplo, transmissão intergeracional de riqueza (ativos de diversas



espécies), de habilidades individuais (inteligência, esforço etc.), entre outros fatores. Espera-se que as análises apresentadas estimulem mais pesquisas sobre /\*\*mobilidade e estratificação social no Brasil. (RIBEIRO, 2017, p. 62). (grifo nosso).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), destaca um elenco de liberdades que estão no art. 5º, direitos que, juntamente com a igualdade, constituem elementos da dignidade da pessoa humana. Importante destaque fazem Sarlet, Marinoni e Mitidiero, à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, quando asseveram que: “A liberdade consiste em poder fazer tudo o que não prejudica ao outro”. O artigo mencionado consagra que a esfera de liberdade pessoal não pode ser violada.” (2012, p. 431). Entretanto, nem mesmo o direito à liberdade encontra-se livre de restrições. A liberdade da pessoa humana deve ater-se ao exercício de liberdade do outro, bem como observar os limites de exercício da liberdade impostos pelo ordenamento jurídico. Exemplo dessas limitações podem ser encontradas no próprio art. 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), quando enuncia que que é livre, ao homem, manifestar seus pensamentos, entretanto veda o anonimato (art. 5º IV). Da mesma forma, no mesmo artigo (art. 5º V)

assegura o direito de resposta, que pode ser proporcional ao agravo, sem olvidar a possibilidade de indenização por dano material moral ou a imagem.

Em âmbito interno, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, previsto no art. 1º, III da Constituição Federal (BRASIL, 1988) é a dignidade da pessoa humana. Todos devem respeitar a pessoa humana, sem distinção de raça, credo, gênero, opiniões políticas, lugar de nascimento ou condição social. As siamesas, igualdade e a dignidade humana, dizem respeito à respeito potencialidade e perfectibilidade da pessoa, tanto que a Corte Suprema, registra vários julgados em que coloca o princípio da dignidade da pessoa humana no devido lugar de destaque.

A dignidade da pessoa humana não é apenas uma concepção filosófica, mas jurídica, com destaque na Constituição, que na sua Supremacia, determina que todas as ações adotadas pelo Poder Público estejam condizentes com a dignidade, com o respeito e a deferência que a pessoa humana merece. A dignidade da pessoa humana deve ser a regente de todas as relações, inclusive as privadas, como princípio que se irradia por todo o ordenamento jurídico, para além de procedimentos considerados socialmente elegantes ou educados. Dessa concepção, decorre que o Estado ao legislar, ao



judgar e no exercício de suas funções executivas deve adotar postura ativa de preservação dos direitos fundamentais. Deve adotar medidas protetivas contra a discriminação.

## 2. TEORIA DAS CATEGORIAS SUSPEITAS DE DISCRIMINAÇÃO.

A doutrina das categorias suspeitas, nasceu no âmbito da Suprema Corte estadunidense, buscando aplicar o princípio da não-discriminação segundo Aguilar, “Son categorías sospechosas aquellos criterios sobre los cuales no pueden efectuarse distinciones entre los individuos; es decir, se presume su inconstitucionalidad por existir un alto grado de probabilidad de discriminación injusta sobre su base”. (2020, p. 11).

Destaca-se a nota de rodapé número 4<sup>2</sup>, no caso Estados Unidos da América

<sup>2</sup> “There may be narrower scope for operation of the presumption of constitutionality when legislation appears on its face to be within a specific prohibition of the Constitution, such as those of the first ten amendments, which are deemed equally specific when held to be embraced within the Fourteenth. See *Stromberg v. California*, 283 U. S. 359, 283 U. S. 369-370; *Lovell v. Griffin*, 303 U. S. 444, 303 U. S. 452. It is unnecessary to consider now whether legislation which restricts those political processes which can ordinarily be expected to bring about repeal of undesirable legislation is to be subjected to more exacting judicial scrutiny under the general prohibitions of the Fourteenth Amendment than are most other types of legislation. On restrictions upon the right to vote, see *Nixon v. Herndon*, 273 U. S. 536; *Nixon v. Condon*, 286 U. S. 73; on restraints upon the dissemination of information, see *Near v. Minnesota ex rel. Olson*, 283 U. S. 697, 283 U. S. 713-714, 283 U. S. 718-720, 283 U. S. 722; *Grosjean v. American Press Co.*, 297 U. S. 233; *Lovell v. Griffin*, supra; on interferences with political organizations, see *Stromberg v. California*, supra, 283 U. S. 369; *Fiske v. Kansas*, 274 U. S. 380; *Whitney v. California*, 274 U. S. 357, 274 U. S. 373-378; *Herndon v. Lowry*, 301 U. S. 242, and see *Holmes, J.*, in *Gitlow v. New York*, 268 U. S. 652, 268 U. S. 673; as to prohibition of peaceable assembly, see *De Jonge v. Oregon*, 299 U. S. 353, 299 U. S. 365. Nor need we enquire whether similar

vs. *Carolene Products Co.* (304 U.S. 144, 1938), considerada como data em que se originou a doutrina do escrutínio estrito. Referida nota estipula que deve ser aplicada uma análise mais estrita, quando leis ou demais atos normativos, aparentemente, violarem ou restringirem direitos fundamentais. Acerca do tema, da presunção mais rigorosa de constitucionalidade das leis (sentido amplo), Clève e Lorenzeto, manifestam-se no sentido de que a Corte Superior somente deve atuar, quando a norma violar a participação de minorias, em virtude de características específicas da pessoa, crença, raça, nacionalidade:

Inicia asseverando que pode existir um âmbito mais restrito para a presunção de constitucionalidade quando a legislação se apresenta como violadora de proibições específicas da Constituição. Na sequência, define que legislações que restrinjam processos políticos acabam por se sujeitar a um controle judicial mais exigente, tais como: restrições sobre o

considerations enter into the review of statutes directed at particular religious, *Pierce v. Society of Sisters*, 268 U. S. 510, or national, *Meyer v. Nebraska*, 262 U. S. 390; *Bartels v. Iowa*, 262 U. S. 404; *Farrington v. Tokushige*, 273 U. S. 284, or racial minorities, *Nixon v. Herndon*, supra; *Nixon v. Condon*, supra: whether prejudice against discrete and insular minorities may be a special condition, which tends seriously to curtail the operation of those political processes ordinarily to be relied upon to protect minorities, and which may call for a correspondingly more searching judicial inquiry. Compare 17 U. S. *Maryland*, 4 *Wheat*. 316, 17 U. S. 428; *South Carolina v. Barnwell Bros.*, 303 U. S. 177, 303 U. S. 184, n 2, and cases cited.”.

direito ao voto e a disseminação da informação, interferência em organizações políticas e proibição de reuniões pacíficas. O mesmo se aplica no caso de leis que se direcionem contra minorias religiosas, nacionais ou raciais, pois o preconceito contra minorias discretas e insulares implicando restrição indevida de processos políticos demanda um controle judicial mais rigoroso.

O que explica a relevância conquistada pela referida nota de rodapé? A proteção contra abusos no processo político, via Judiciário, e a defesa do controle de constitucionalidade. A jurisdição constitucional deve ser exercida apenas nos momentos em que a legislação esteja impedindo a participação de minorias por motivos inaceitáveis associados à crença, à nacionalidade ou à raça. Em outras circunstâncias, a Corte deve pautar o seu trabalho pela presunção de constitucionalidade das leis e ser deferente perante o trabalho legislativo. (Clève e Lorenzeto, 2015, p. 1064-1065).

Outro caso apreciado pela Corte Americana, foi o julgamento *Fred Toyosaburo Korematsu vs Estados Unidos da América* (323 U.S 214, 1944), ocorrido no auge da segunda grande guerra mundial (JUSTIA,

2024). O ataque japonês a Pearl Harbor, em 07/12/1941, desencadeou um generalizado pânico em relação aos japoneses, discriminação que se alastrou também para os cidadãos americanos com ascendência japonesa, os nipo-americanos. O Presidente Roosevelt, em 19 de fevereiro de 1942, editou um ato que determinava o confinamento em campos de concentração dos descendentes de japoneses que estivessem nos Estados Unidos da América. Para cumprir tal ato, foram construídos campos de concentração e cerca de 120 (cento e vinte) mil descendentes de japoneses foram aprisionados, em obediência a ordem executiva nº 9066 e a ordem civil de exclusão nº 34 (USCOURTS, 2024).

Buscando impedir a execução da ordem de confinamento, Korematsu, submeteu-se a cirurgia plástica nos olhos para alterar sua aparência bem como fez um novo registro civil, alegando ser descendente de espanhóis e havaianos, não obtendo êxito foi preso em 1942 (USCOURTS, 2024). Sua prisão foi levada à análise do tribunal superior americano, que na decisão do caso, o poder de proteção deve ser proporcional ao perigo, portanto, entendeu-se que havia proporcionalidade na edição dos atos do Presidente Roosevelt que determinavam o confinamento dos descendentes de japoneses, no

território americano, em campos de concentração. A condenação de Korematsu, somente foi invalidada em 1984, após uma Comissão do Congresso americano considerar a política de confinamento como uma grave injustiça derivada de preconceito racial, histeria de guerra e fracasso de liderança política. (BBC BRASIL, 2018).

Destacam-se outros casos julgados pela Corte Americana, a exemplo do caso *Bolling vs. Sharpe* (347 U.S. 497, 1954), quando foi apreciada a alegação de inconstitucionalidade de norma que segregava crianças negras em escolas públicas do Distrito de Columbia, oportunidade em que a Corte considerou inconstitucional a segregação. Também outros casos de destaque, foram o caso *Romer vs. Evans* ( 517 U.S. 620, 1996) e *Lawrence vs Texas* ( 539 U.S. 558, 2003), que demonstram o desenvolvimento da compreensão acerca da igualdade, da dignidade da pessoa humana, sem distinções de qualquer natureza (JUSTIA, 2024).

O Supremo Tribunal Federal, conforme será exposto na análise das decisões debatidas neste ensaio - ADI 1946-DF (BRASIL, STF, 2003), ADPF 291-DF (BRASIL, STF, 2016), ADI 5543-DF (BRASIL, STF, 2020) e ADI 7051-DF (BRASIL, STF, 2023) - também vem se pronunciando sob o crivo do escrutínio estrito, nos julgamentos de

constitucionalidade de normas que discriminam, direta ou indiretamente, categorias de pessoas.

## **TEORIA DO IMPACTO DESPROPORCIONAL.**

A teoria do impacto desproporcional, teoria do impacto adverso ou *disparate impact*, originou-se nos Estados Unidos, em julgamento perante a Suprema Corte, no famoso caso *Griggs vs. Duker Power Co* (1971), quando um grupo de empregados negros questionou procedimento adotado pela empresa *Duke Power Co.*, que exigia para contratação ou transferência a determinados postos de trabalho, diploma de conclusão de ensino médio ou aprovação em testes de inteligência. Ocorre que grande parte dos candidatos afrodescendentes não possuíam a escolaridade exigida, bem como reprovavam nos testes de inteligência aplicados, isso tudo em virtude da impossibilidade que tinham de acesso à escola. Tal exigência impedia que os candidatos negros fossem contratados ou que se mantivessem atuando em atividades subalternas sem possibilidade de ascensão na carreira. Daí surgiu o argumento de que, embora a norma aparentemente fosse neutra, não apresentasse discriminação direta, na sua aplicação ocorria sim, uma discriminação indireta. (SPAREMBERGER E ROSE, 2020, p. 16).

A teoria das categorias suspeitas de discriminação ou discriminação direta,

refere-se a igualdade formal (igualdade perante a lei) e a teoria do impacto desproporcional ou discriminação indireta (proibição de tratamento arbitrário) refere-se a igualdade material.

#### **4 BREVE ANÁLISE DAS ADI 1946-DF (BRASIL, STF, 2003), ADFP 291-DF (BRASIL, STF, 2016), ADI 5543-DF (BRASIL, STF, 2020) e ADI 7051-DF (BRASIL, STF, 2023).**

##### **4.1 Salário-maternidade.**

Em 16 de maio de 2003, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar os argumentos registrados na ADI 1946-DF, deu interpretação conforme ao artigo 14 da Emenda Constitucional 20 (BRASIL, 1998), que fixava o teto do pagamento pelo regime geral de previdência em R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), excluindo-se sua aplicação ao salário da licença gestante, disposta no art. 7º, inciso XVIII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Entendeu a Corte Suprema que o valor limite para os benefícios, se aplicado ao salário-maternidade, representaria maior encargo ao empregador e conseqüentemente afetaria sobremaneira as mulheres, que seriam substituídas por homens no momento da escolha para os postos de trabalho ou seriam dispensadas, evitando-se o pagamento de eventual diferença, no período de licença-maternidade, entre o salário devido e o teto estipulado pelo Constituinte derivado.

O efeito concreto da norma em destaque, sem a aplicação conforme, representaria em discriminação contra a mulher trabalhadora, em desacato a igualdade de gêneros consignada no art. 5º, inciso I e art. 60, § 4º, inciso IV da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

##### **4.2 Crime de pederastia ou ato de libidinagem.**

O Supremo Tribunal Federal, na ADFP 291-DF, apreciou a constitucionalidade do artigo 235 do Código Penal Militar, que manteve como conduta repreensível o ato denominado “pederastia ou ato de libidinagem”, descrito como o ato de “praticar ou permitir o militar que com ele se pratique ato libidinoso, homossexual ou não, em lugar sujeito a administração militar”, com pena de detenção, de seis meses a um ano.

Pronunciou-se, o Relator, pela procedência integral do pedido, no sentido de que o dispositivo possuía caráter discriminatório e violava os “princípios da intervenção mínima do direito penal e da razoabilidade ou proporcionalidade”.

Mencionou-se ainda que, mesmo suprimidas suas expressões pejorativas – que eram aparentemente neutras –, a norma produzia um impacto desproporcional sobre os homossexuais, dado o histórico e as características das Forças Armadas, violando os princípios da dignidade

da pessoa humana, da vedação às discriminações odiosas e da igualdade. Pela primeira vez, o Supremo Tribunal Federal utilizou-se em um julgamento da Teoria do Impacto Desproporcional.

No voto do Relator, constou a proposta de acolhimento de pedido sucessivo, para o fim de excluir do art. 235 do CPM a expressão “pederastia ou outro”, constante da ementa do tipo, e a expressão “homossexual ou não”, o que preponderou na decisão da Corte.

#### **4.3 Da doação de sangue por homens que tiveram relações sexuais com outros homens ou com as parceiras sexuais destes.**

Em outra ocasião, desta feita no julgamento da ADI 5543-DF, a Corte Suprema mais uma vez deparou-se com normas discriminatórias, a Portaria n. 158 (BRASIL, 2016), do Ministério da Saúde e a Resolução da Diretoria Colegiada n. 34 (BRASIL, 2014), artigo 25, inciso XXX, “d”, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária –ANVISA, dispondo sobre regulamentos técnico de procedimentos hemoterápicos, constando estarem inaptos para doação de sangue, por 12 (doze) meses, conforme o art. 64, IV, da mencionada Portaria, homens que tiveram relações sexuais com outros homens e/ou as parceiras sexuais destes.

A ementa da ADI 5543-DF, explicita claramente o entendimento de que

normas nesse sentido, revelam verdadeira afronta ao princípio da igualdade e mais uma vez é destacado o impacto desproporcional que determinadas normas representam para grupos específicos e que historicamente são discriminados.

O tempo de inaptidão constante nos atos normativos impugnados foi considerado inconstitucional por violar o direito à igualdade, por sua desproporcionalidade e pela injustificável proibição ao exercício de doar sangue, pelos homens homossexuais e bissexuais, entretanto debateu-se a possibilidade de disposição de um período seguro (janela imunológica) em que fosse possível identificar eventual doença ou infecção transmissível pelo sangue. Entretanto, essa janela imunológica não pode ser aplicada somente para as pessoas que se identificarem no grupo LGBTQIAP+, isto porque, qualquer pessoa, ainda que seja heterossexual, pode estar acometido por uma doença infecciosa.

Portanto, embora bem fundamentada a decisão do Supremo Tribunal Federal, aparentemente a decisão manteve certa carga de discriminação.

De qualquer modo, deve-se salientar que o Supremo Tribunal Federal, laborou em defesa do direito da igualdade, contrariamente às normas claramente discriminatórias, embora pudesse ter elaborado uma análise mais acurada acerca do escrutínio estrito.



Por outro lado, o posicionamento das autoridades públicas, responsáveis pela elaboração das normas analisadas, demonstraram pouco interesse na superação rápida da discriminação. No caso da ADI 5543-DF, vê-se que as normas atacadas ainda são encontradas em página eletrônica oficial<sup>3</sup> sem que constem qualquer revogação dos atos, o que demonstra certo conforto na manutenção de normas discriminatórias.

#### **4.4 Trabalho da mulher gestante em condições insalubres.**

Outro emblemático caso, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, trata-se da ADI 5938-DF, que discutiu a constitucionalidade do art. 394-A, II e III da Consolidação das Leis do Trabalho (BRASIL, 1943), texto introduzido pela Lei 13.467 (BRASIL, 2017), especificamente quanto a expressão “quando apresentar atestado de saúde emitido por médico de confiança da mulher, que recomende o afastamento”. A norma referia-se à atividade das mulheres grávidas que exercessem atividades insalubres, estipulando a necessidade de apresentação de atestado médico, lavrado por profissional da confiança da mulher, recomendando o afastamento das atividades no período

gravídico, quando a insalubridade for classificada como grau médio ou mínimo, bem como, exigia o atestado para o período de lactação, no caso da insalubridade em qualquer grau. Apenas as mulheres grávidas expostas a atividade insalubre em grau máximo estavam liberadas da apresentação do atestado médico.

Destaca-se trecho do relatório apresentado pelo Ministro Alexandre de Moraes (STF, p. 6), ao citar trecho da manifestação da então Advogada-Geral da União, sobre o qual chama-se atenção para a manifestação de que a regra não traria prejuízo às mulheres e que não haveria prejuízo na remuneração, por óbvio, desde que apresentados os atestados antes exigidos na norma impugnada. Importante destacar que, sobre tal argumento apresentado, em defesa da norma, mais adiante (BRASIL, STF, p. 24), o Ministro Edson Fachin, destaca que se trata de manifestação que demonstra a naturalização de prática discriminatória em razão do gênero.

Assim foi o mencionado pronunciamento da Advocacia-geral da União:

[...] asseverou que o afastamento da gestante ou da lactante do exercício de atividades insalubres não implica supressão do adicional de insalubridade. O texto atual, propõe, seria mais benéfico à

3 Conforme consta na página <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/doacao-de-sangue/legislacao/regulamentos-tecnicos-especificos-hemoterapia/portaria-gm-ms-n158-2016.pdf/view>, acessada em 17 fev 2024.



trabalhadora, ao evitar essa perda de rendimentos e proporcionar um melhor tratamento da mulher nas relações de trabalho, evitando a discriminação de mulheres na hora da contratação. Seria, pelo tanto, legítima opção legislativa. No que tange ao princípio da vedação do retrocesso social, postula não dever esse assumir uma feição absoluta, de verdadeira imutabilidade dos direitos e imobilizar todo o sistema de proteção dos direitos devendo, em verdade, assegurar o núcleo essencial das garantias. (BRASIL, STF, p. 6)

Diversamente, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela inconstitucionalidade da mencionada norma, entendendo que autorizava o trabalho insalubre de mulheres grávidas e lactantes. (BRASIL, STF, p. 7).

A parte autora, em resumo, aduziu que a norma afrontava a proteção à maternidade, à gestante, ao nascituro e ao recém, violava a dignidade da pessoa humana e os valores sociais bem como o princípio da proibição do retrocesso social.

Conclusivamente, a Corte Suprema, no julgamento da ADI 5938-DF, decidiu pela inconstitucionalidade da expressão “quando apresentar atestado de saúde, emitido por médico de confiança da mulher, que

recomende o afastamento”, insere nos incisos II e III do art. 394-A da Consolidação das Leis do Trabalho, pelo art. 1º da Lei 13.467 (BRASIL, 2017), em razão de flagrante violação a direitos fundamentais, especialmente à proteção à maternidade e à criança.

## **5 A ATUAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E CONVENCIONALIDADE NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIREITOS HUMANOS, EM ESPECIAL AO DIREITO DE IGUALDADE.**

Importante registrar inicialmente que é tecnicamente incorreta a concepção acerca da constitucionalização e convencionalização dos sistemas jurídicos, devendo incidir nas análises promovidas no âmbito do Executivo, Legislativo, Judiciário e quando da análise de casos pela Advocacia Pública, não somente a Constituição Federal (BRASIL, 1988) mas também as convenções internacionais, em respeito a proteção e promoção dos direitos humanos constantes dos tratados internacionais.

O controle de constitucionalidade das normas (em sentido amplo) deve ser feito desde seu nascedouro, através da detida apreciação acerca da compatibilidade da norma proposta com a norma constitucional. É pertinente lembrar que a Constituição

se encontra no ápice dessa estrutura, abaixo apenas da norma fundamental, pressuposta e hipotética, segundo a teoria kelseniana.

A norma fundamental é a fonte comum da validade de todas as normas pertencentes a uma mesma ordem normativa, o seu fundamento de validade comum. O fato de uma norma pertencer a uma determinada ordem normativa baseia-se em que o seu último fundamento de validade é a norma fundamental desta ordem. É a norma fundamental que constitui a unidade de uma pluralidade de normas enquanto representa o fundamento da validade de todas as normas pertencentes a essa ordem normativa. (KELSEN, 2009, p. 217).

Assim, no nível superior está a Constituição, com a função de ordenação do Estado e as demais normas devem respeito à sua supremacia, como princípio diretivo da jurisdição no Estado Democrático de Direito. (BRÊTAS, 2022, p. 147 e 164).

Sobre o tema da convencionalização da aplicação interna das normas internacionais, pronuncia-se Daniel Wunder Hachem, destacando a relevante atuação de todos para o efetivo cumprimento de normas internacionais de proteção da pessoa humana, que, sabe-se, tem o destino de promover a efetividade e exequibilidade de todas as garantias e

direitos fundamentais:

(...) A mudança paradigmática operada na metade do século XX não se deu apenas pelo processo de constitucionalização do Direito, mas também pelo processo de convencionalização dos sistemas jurídicos, marcado por sua abertura à incidência das convenções internacionais. O Direito Internacional dos Direitos Humanos, de forma geral, e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (doravante SIDH), de forma específica promoveram impactos no modo de compreender os ordenamentos jurídicos nacionais nos países da América Latina. O processo de celebração de compromissos jurídico-políticos entre os estados - materializados na forma de tratados internacionais - em prol da tutela dos direitos humanos passou a exigir uma nova maneira de enxergar as fontes do Direito, em todos os ramos jurídicos. Ocorre que a aplicação doméstica do Direito Internacional pelos Estados se manifesta no exercício de todas as suas funções: não somente legislativa e jurisdicional, mas também administrativa. O respeito, a proteção e a promoção dos direitos humanos dos tratados internacionais devem, efetivamente, nortear a atividade

do legislador e do juiz, mas não só: devem igualmente orientar a ação da Administração Pública. Isso significa que todos os órgãos e autoridades públicas se encontram, no exercício de qualquer uma das funções estatais, vinculados aos tratados internacionais de direitos humanos como fonte do direito. Portanto, além da já consolidada constitucionalização do Direito Administrativo, faz-se necessária uma convencionalização do Direito Administrativo, consistente no processo de releitura dos institutos desse ramo jurídico à luz do conteúdo dos tratados internacionais de direitos humanos e da jurisprudência das cortes internacionais às quais incumbe fiscalizar seu cumprimento como é o caso da corte Interamericana de direitos humanos (doravante Corte IDH). (grifo nosso) (2021, p. 210-211).

Por Estado Convencional de direito, entende-se que é:

(...)derivado do consenso internacional em matéria de direitos humanos, o qual pelo simples pertencimento de um Estado à comunidade de nações, busca acima de tudo cimentar a paz, a justiça social e a consolidação de estandartes de normalidade que garantam às pessoas de todos os Estados partes, instituições fortes,

plenamente respeitadas dos direitos humanos, (subjetivos e coletivo), mediante ordens constitucionais e legais que afirmem a ideia material de um Estado social e democrático de direito". (SANTOFIMIO GAMBOA, nota de rodapé, apud GUSSOLI, p. 30).

À Advocacia Pública, por destinação constitucional, cabe a consultoria, assessoramento jurídico e a representação judicial e extrajudicial dos entes federativos, conforme consta no capítulo IV, seção II da Constituição Federal (BRASIL, 1988), compreendendo-se que, diante da análise de uma matéria submetida ao crivo do profissional da advocacia pública, matéria que, direta ou indiretamente, possa causar lesão ou impacto desproporcional às pessoas, especialmente categorias que sofrem discriminação, devem manifestar-se com fundamento nas normas de direito internacional e direito interno, promovendo uma análise de constitucionalidade e convencionalidade, independentemente de requerimento da pessoa ou grupo vulnerável, evitando lesões à pessoa humana e ao ente federativo, especialmente ao Estado Brasileiro, que poderá ser responsabilizado por eventual lesão aos direitos humanos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS.**

A igualdade, embora seja valor intrínseco do ser humano, ao longo da história, tem sido vilipendiada, seja

através da escravização de pessoas, pelo tratamento desigual entre os gêneros, em decorrência da idade (idosos ou muito jovens), condição social, pelas opções na forma de viver em sociedade e até mesmo em decorrência da identidade ou orientação sexual.

Neste artigo, decisões do Supremo Tribunal Federal serviram de referencial para demonstrar o posicionamento da Corte acerca da matéria (embora o objetivo não tenha sido o de esgotar as referências), através das quais foi possível identificar o esforço na proteção ao direito à igualdade, vedando a discriminação, ainda que seja a discriminação indireta.

Destaca-se nas decisões da Corte Suprema, a proteção à dignidade da pessoa humana e seus direitos fundamentais, que nenhum ato normativo deve servir para agredir grupos de pessoas, em virtude da orientação sexual, identidade sexual ou gênero, ainda que utilizando-se do manto de normas aparentemente neutras, mas que indiretamente são hostis a direitos fundamentais e direitos humanos.

As mulheres, apesar das conquistas alcançadas, após lutas históricas, ainda sofrem com a naturalização de práticas discriminatórias em razão do gênero.

Entretanto, a proteção aos direitos humanos e aos direitos fundamentais

da pessoa não deve ocorrer apenas no âmbito do Judiciário.

A sociedade brasileira estruturou-se num sistema em que se destacam valores masculinos. Opiniões e ações preconceituosas ainda persistem, infelizmente. No estudo formulado, foram analisadas, exemplificativamente, as vedações ou exigências impostas nas normas combatidas com as luzes trazidas pelas decisões da Corte Suprema, normas que aparentemente neutras, a pretexto de proporcionar proteção, representaram um impacto desproporcional ao interesse desejado (teoria do impacto desproporcional).

Na decisão da ADI 5543-DF ao afastar o critério de grupos de risco, o Supremo Tribunal Federal, acatou a tese da conduta de risco. Entende-se que a decisão ainda mantém uma carga de discriminação, já que todo e qualquer sangue deve ser investigado, independentemente da identidade ou orientação sexual da pessoa doadora. Como acentuou o Ministro Barroso, em seu voto, a ordem constitucional não permite a estigmatização de pessoas em virtude de gênero, raça, credo nem tampouco orientação sexual ou qualquer outra condição, marginalizando-as, impedindo o pleno exercício de atos valiosos da vida íntima e social, como o relacionamento afetivo e sexual bem como o ato

empático de doar sangue (BRASIL, STF, p. 65 a 71).

No que concerne à norma que permitia, indiretamente, o exercício de trabalho insalubre por mulheres grávidas e lactantes, a decisão da Corte Suprema atendeu o direito sagrado à saúde das mulheres e das crianças.

A conclusão a que se chega, é a de que, apesar progresso da jurisprudência pátria, ainda há avanços necessários e urgentes na apreciação de normas, flagrantemente lesivas ao direito de igualdade, sob o crivo do escrutínio estrito, combatendo-se a discriminação expressas em normas (sentido amplo) em todas as fases desde a proposição até a aprovação. Nesse aspecto, a atuação da advocacia pública é fundamental, pois no âmbito normativo, ainda são produzidos atos que violam a igualdade material, senão a formal. Exemplo disso são as apreciadas neste artigo e que foram alvo do controle de constitucionalidade, pelo conteúdo discriminatório que recaíram sobre pessoas em virtude da orientação sexual, identidade sexual ou pelo gênero, consideradas como categorias suspeitas, caracterizando-se verdadeiro retrocesso social e violação ao direito à igualdade.

Aparentemente, destacadas neste trabalho, não tinham, na sua gênese, “intenção” discriminatória, mas causaram a segregação de um grupo de pessoas e por isto, as normas estudadas mereceram a declaração

de inconstitucionalidade, ou a decisão de interpretação conforme, em virtude da violação ao princípio e ao direito à igualdade.

Maiores estudos e debates sobre o tema, em âmbito institucional e social, com a disseminação de informações com linguagem compatível ao público, demonstrando os efeitos nefastos de normas e ações diversas de conteúdo discriminatório, são fundamentais para que seja expurgada a discriminação no Brasil, da mesma forma que, em âmbito administrativo, na consultoria exercida pela advocacia pública, é imperativo que se faça um controle de constitucionalidade dos atos normativos e controle de convencionalidade.

Nesse sentido, normas que expressem comandos contrários aos direitos humanos e aos direitos fundamentais da pessoa humana, como as que foram destacadas neste artigo, devem ser expurgadas do ordenamento jurídico, não somente através do controle judicial de constitucionalidade, mas em decorrência do controle que deve ser exercido por todos os envolvidos no processo de elaboração e aprovação das normas jurídicas.

O combate a inferiorização de pessoas deve ser efetivo para que seja eficiente. É impossível que a sociedade brasileira, ou qualquer outra, progrida mantendo-se dentro da caverna da ignorância



mencionada por Platão no “Mito da Caverna”. A ignorância propaga o crime, a violência, a desigualdade gerada pelo limitado conhecimento do mundo, dos direitos e garantias da pessoa humana.

Na esteira do desenvolvimento deste artigo, compreende-se que as mudanças ocorridas nos últimos séculos, endereçaram a Administração Pública a buscar uma nova e justa visão, além da legalidade estrita, amparando-se nos valores máximos positivados na Constituição bem como nos previstos em Tratados e Convenções de Direitos Humanos.

As sociedades avançam e a busca de garantias e direitos não ficou paralisada nos tempos das históricas revoluções, mas são anseios que ainda gravitam o homem. A autoridade pública não pode refugiar-se na reserva da lei (em sentido restrito) e deixar de atuar na salvaguarda da dignidade da pessoa humana, mas deve, amparando-se na Constituição e nas normas de direito internacional atuar positivamente em prol da pessoa humana.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR, Trilce Valdivia. ¿Sospechar para igualar? Un análisis «estricto» de la doctrina de las categorías sospechosas a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Revista de la facultad de derecho PUCP, Peru, n. 84, p. 09-45, 2020.

BBC BRASIL.COM. Os campos de concentração para japoneses no centro do debate sobre o veto a migrantes muçulmanos nos EUA, 2018. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-44618310>. Acesso em 03 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 fev. 2024.

\_\_\_\_\_, Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a consolidação das leis do trabalho.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1946-5/DF. Relator: Min. Sydney Sanches, 03 de abril de 2003. Tribunal Pleno, Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI\\_1946\\_DF-\\_03.04.2003.f?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1708107123&Signature=kfKEurxzl5DyHGU6NY30fZI9B8k%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_1946_DF-_03.04.2003.f?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1708107123&Signature=kfKEurxzl5DyHGU6NY30fZI9B8k%3D). Acesso em: 12 fev. 2024.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 291-DF. Relator: Min.



Roberto Barroso, Data de Julgamento: 28/10/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-094 11-05-2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/864041256>. Acesso em: 12 fev. 2024.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5543-DF. Relator: Min. Edson Fachin, 08 de maio de 2020. Tribunal Pleno, Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4996495>. Acesso em: 12 fev. 2024.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 4729-DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão 16 junho 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4203217>. Acesso em: 12 fev. 2024.

\_\_\_\_\_, Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ingresso por cotas aumentou 167% nas universidades.

Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-da-educacao-superior/ingresso-por-cotas-aumentou-167-nas-universidades>. Acesso em 15 fev. 2024.

\_\_\_\_\_, Ministério da Saúde. Portaria GM Nº 158, de 04 de fevereiro de 2016. Redefine o regulamento técnico

de procedimentos hemoterápicos. Diário Oficial da União de 05/02/2016. Disponível em <https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/doacao-de-sangue/legislacao/regulamentos-tecnicos-especificos-hemoterapia/portaria-gm-ms-n158-2016.pdf/view>. Acesso em 15 fev. 2024.

BRÊTAS, Ronaldo de Carvalho Dias. Processo constitucional e estado democrático de direito 5 ed. revista atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Del Rey, 2022.

BRÊTAS, Ronaldo de Carvalho Dias. Estado Democrático de Direito e Liberdade. IUJ In Utroque Jure, v. 1, N. 1, p. 243-259, 2022. Disponível em <http://periodicos.pucminas.br/index.php/revistaiuj/article/view/29317/20114>. Acesso em: 06 set 2023.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional Teoria da Constituição. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARPINELLI, André de Paula Turella. A doação de sangue por homens que fazem sexo com outros homens à luz do princípio da igualdade no direito brasileiro. Iuris in mente: revista de direito fundamentais e políticas públicas, Itumbiara, p. 32-52, 2016.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Constituição Federal, controle jurisdicional e níveis de escrutínio.

Direitos Fundamentais & Justiça, ano 9, n. 32, p. 97-123, 2015.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Desemprego. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em 11 fev. 2024.

KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2009. Título original: Reine Rechtslehre. ISBN 978-85-7827-205-0.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 19 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

PLATÃO. A República. São Paulo: Edipro, 2019.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; VARGAS, E. F.. A doutrina das? categorias suspeitas? e a noção de? escrutínio estrito? na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: análise da ação direta de inconstitucionalidade 5.543/DF (doação de sangue por homossexuais). Revista direitos fundamentais & democracia (UniBrasil), v. 27, p. 216-239, 2022.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; VARGAS, E. F. . A doutrina das categorias suspeitas na Corte Interamericana de Direitos Humanos: caso? empregados da fábrica de fogos de Santo Antônio

de Jesus e seus familiares vs. Brasil'. REVISTA QUAESTIO IURIS, v. 15, p. 01-30, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Recomendação geral nº 39 (2022) sobre os direitos de Mulheres e Meninas Indígenas. Disponível em <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2023/04/CEDAW-GR-39-portugues.pdf> Acesso em: 12 de fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Trabalho Forçado. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-escravo/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 12 de fev. 2024.

RIBEIRO, Carlos Antônio Costa. Tendências da desigualdade de oportunidade no Brasil: mobilidade social e estratificação educacional. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7807>. Acesso em 12 de fev. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO Daniel. Curso de Direito Constitucional. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; ROSA, Marina de Almeida. Together and equal? Da necessária fundamentação do direito à igualdade para além do caso Brown v. Board of Education. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, Santa Maria, RS, v. 15, n. 3, e33098, set./dez. 2020.

TOKARNIA, Mariana. Lei de cotas ajuda a reduzir desigualdades, diz universidade americana. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2022-04/lei-de-cotas-ajuda-reduzir-desigualdades-diz-universidade-americana>. Acesso em 16 fev. 2024.

UNITED STATES OF AMERICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. United States v. Carolene Products Co., 304 U.S. 144 (1938). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/304/144/>. Acesso em 11 fev. 2024.

UNITED STATES OF AMERICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. Korematsu vs. Estados Unidos, 323 U.S. 214, 1944. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/323/214/>. Acesso em 11 fev. 2024.

UNITED STATES OF AMERICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. Bolling v. Sharpe, 347 U.S. 497 (1954). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/497/>. Acesso em 13 fev. 2024.

UNITED STATES OF AMERICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. Romer v. Evans, 517 U.S. 620 (1996). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/517/620/>. Acesso em 13 fev. 2024.

UNITED STATES OF AMERICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. Griggs v. Duke Power Co., 401 U.S. 424 (1971). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/401/424/>. Acesso em 13 fev. 2024.

[supreme.justia.com/cases/federal/us/401/424/](https://supreme.justia.com/cases/federal/us/401/424/). Acesso em 13 fev 2024.

UNITED STATES OF AMERICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. Lawrence v. Texas, 539 U.S. 558 (2003). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/539/558/>. Acesso em 13 fev 2024.

USCOURT. Fatos e Resumo do Caso – Korematsu v. EUA, 2024.

Disponível em <https://www.uscourts.gov/educational-resources/educational-activities/facts-and-case-summary-korematsu-v-us>. Acesso em 03 mar. 2024.

WOLFGANG SARLET, I.; BEZERRA SALES SARLET, G. Igualdade Como Proibição de Discriminação e Direito à (e Dever de) Inclusão: o Acesso ao Ensino Superior e a Regulamentação do Estatuto Brasileiro das Pessoas com Deficiência. *Direito Público*, [S. l.], v. 14, n. 78, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3365>. Acesso em: 13 fev 2024.

WUNDER HACHEM, D. A convencionalização do Direito Administrativo na América Latina. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 280, n. 3, p. 207–257, 2021. DOI: 10.12660/rda.v280.2021.85156. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/85156>. Acesso em: 22 fev. 2024.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES IMPLEMENTADAS NOS PERÍODOS DE 2011 A 2016 E DE 2019 A 2022: Uma análise comparativa**

Mônica Aparecida Eustáchio

### **RESUMO**

A implementação de políticas públicas de proteção à igualdade de gênero constitui fundamento da Democracia e a análise da execução orçamentária é instrumento que possibilita verificar a ocorrência de encolhimento de seus programas. Assim, foram comparados os valores executados de 2011 a maio de 2016 pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e o implementado de 2019 a 2022, pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

## INTRODUÇÃO

A adoção do Estado Democrático de Direito exige o planejamento e adoção de políticas públicas para garantir a efetividade dos direitos sociais adotados na carta magna. Tal fato, além de reforçar a necessidade da participação da sociedade, certamente clama pela adoção de políticas públicas que tenham como objetivo resguardar o direito à igualdade, especialmente entre homens e mulheres.

A fiscalização das políticas públicas pode ser realizada de diversas formas, momentos e por diferentes órgãos. Uma modalidade eficaz de analisar o cumprimento efetivo de políticas públicas é o exame da execução orçamentária. Tal ferramenta possibilita verificar quais políticas públicas foram de fato efetivadas, pois, se não foram realizados gastos, em quantias suficientes, fica evidenciado o prejuízo na implementação.

Ademais, a análise comparativa de períodos diversos de execução orçamentária permite constatar se ocorreram avanços ou retrocessos de políticas públicas importantes.

Considerando tal realidade, o presente trabalho pretende, após fazer algumas considerações sobre a democracia e as formas de participação da sociedade, bem como tratar sobre importância das políticas públicas e do princípio

da igualdade, em especial a igualdade de gênero, fazer um comparativo entre as políticas públicas de proteção à mulher entre dois períodos específicos de tempo. Para tanto, devem ser realizadas pesquisas em doutrinas e artigos científicos e análise da execução orçamentária entre os períodos distintos escolhidos: de 2011 a 2016 e de 2019 a 2022. A execução orçamentária utilizada no estudo é a da União.

O intuito fundamental é investigar se há observância de coexistência de atos capazes de encolher a democracia participativa e a redução de políticas públicas, cujo escopo seja a diminuição da desigualdade de gênero, entre os lapsos temporais analisados.

## DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Em geral, quando abordado seu histórico, é comum remeter a origem da democracia aos gregos (Atenas) e aos romanos. Contudo, Robert A. Dahl<sup>1</sup> questiona tal origem e suscita a possibilidade de ter sido adotada anteriormente. De acordo com tal autor, é impossível afirmar que em períodos anteriores, em outras partes do mundo, não existiram condições favoráveis à implementação da democracia. Tais condições seriam advindas da “lógica da igualdade” entre os habitantes de uma determinada região. Assim, como

1 DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 20

consequência lógica e natural de atribuição de igualdade entre aqueles que pertenciam a determinada tribo/coletividade, poderia ter existido uma forma “primitiva” de democracia, na qual todos teriam direito de participar das decisões e da criação das regras.

A definição sobre democracia foi descrita de maneira muito interessante por Norberto Bobbio, que assim afirmou:

[...] quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos.<sup>2</sup>

Sua concepção é relevante por ressaltar a necessidade de norma (fundamental ou primária) determinando quais seriam as autoridades competentes, ou seja, quem seriam os legitimados para o exercício da função de tomada de decisões, bem como quais os procedimentos a serem observados para o exercício de tal atribuição. A existência de previsão de autoridade devidamente designada e de procedimentos a serem seguidos concedem legitimidade às decisões que

vincularão todos, nos termos do pacto social firmado na norma fundamental.

A democracia não se caracteriza por um modelo único, sendo possível sua análise de três formas: democracia direta (modelo ateniense), democracia representativa e democracia liberal-elitista.

No modelo ateniense, a democracia era exercida diretamente pelos cidadãos, reunidos em praça pública para deliberarem sobre os assuntos da cidade. Quanto a este modelo de democracia é interessante recordar suas causas consideradas enfraquecedoras que, de acordo com Robert A. Dahl<sup>3</sup>, teriam sido as seguintes: a militarização, a guerra, a corrupção e a diminuição do espírito cívico de seus cidadãos.

Atualmente, em relação à democracia brasileira, é possível apontar ao menos duas coincidências em relação às causas de enfraquecimento da democracia ateniense: a corrupção e a diminuição do espírito cívico de seus cidadãos.

Conforme bem abordado na aula do Professor Murilo Gaspardo<sup>4</sup>, a democracia representativa surge diante da inviabilidade de implementar a democracia direta. Além do fato de não ser possível a implementação da democracia direta em um Estado

2 BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 17.

3 DAHL, op. cit. p. 24.

4 GASPARDO, Murilo. *Aula Estado e Democracia: Parte I. Curso de Especialização em Direito Público*. 19.08.2021.



territorialmente grande e com população numerosa e dispersa por suas várias regiões, a inviabilidade é fundamentada em outras razões, tais como a impossibilidade de serem adotadas decisões movidas por sentimentos ir(racionais) e o interesse de afastar o povo das decisões políticas.

Ao longo tempo, na tentativa de aprimorar o sistema, foi construída ainda a democracia deliberativa, cujo intuito seria a criação de oportunidades e espaços para a sociedade debater suas ideias, escolhas e políticas públicas a serem adotadas.

No sistema da democracia deliberativa ocorreria a manifestação das minorias e a apresentação das desigualdades, possibilitando um debate mais inclusivo. Apesar de no âmbito teórico o sistema de democracia deliberativa ser instigante, na prática, não é de fácil implementação, pois depende de uma postura de maturidade política dos cidadãos, com a exigência de disposição para ouvir e ponderar ideias divergentes das suas e a abertura para acolher propostas diferentes.

Ultrapassadas alguns breves esclarecimentos acerca da evolução da democracia, para melhor compreendê-la, é relevante tratar acerca dos elementos necessários para caracterizar sua efetiva adoção por um Estado.

O professor Dalmo de Abreu Dalari<sup>5</sup>, aponta três princípios necessários para o reconhecimento de que determinado Estado optou pela democracia: a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e igualdade de direitos. Tais valores estão alinhados aos das Revoluções Francesa e Inglesa e fatos históricos desencadeadores da democracia moderna, como já mencionado.

Apesar do conceito de democracia estar atrelado à participação popular, nem sempre há sufrágio universal. Já existiram democracias em que a definição de povo se restringia a homens, livres, com certo status social e detentores de determinado patrimônio.

Esta diferenciação quanto a abrangência da expressão “povo”, também pode ser encontrada quanto ao valor “igualdade”. Assim, tanto a supremacia da vontade popular, quanto a igualdade de direitos pode estar restrita a um determinado grupo social, dependendo do momento histórico e da sociedade analisada.

Já Robert A. Dahl<sup>6</sup> afirma que para ser reconhecida a existência de uma democracia, devem existir cinco critérios: a participação efetiva, a

5 DALARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 1998, p. 56.

6 DAHL, op. cit. p. 49-50.

igualdade de voto, o entendimento esclarecido, o controle do programa de planejamento e a inclusão dos adultos.

Lary Diamond, ao tratar sobre a qualidade da democracia, sustenta que a democracia requer, no mínimo, “o voto universal adulto, as eleições recorrentes, livres, competitivas e justas, mais de um partido significativo e fontes alternativas de informação”<sup>7</sup>.

Os três estudiosos acima citados apresentam os critérios mínimos necessários ao reconhecimento da existência da democracia. Há concordância quanto à imprescindibilidade da participação popular e da manifestação de sua vontade, que Robert A. Dahl e Lary Diamond mencionam que se dará por meio do sufrágio universal. Já Dalmo de Abreu Dalari concede a este requisito uma expressão mais ampla, a “soberania popular”. A soberania popular traz como exigência o respeito às opiniões dos eleitores e não apenas a possibilidade de escolha de seus representantes. Neste caso, a soberania seria instrumentalizada por meio do voto em candidatos comprometidos com projetos de interesse da coletividade, com uma atuação não restrita aos propósitos

da elite política. Ademais, a soberania popular inclui a participação popular por outras vias, além do voto.

Também quanto à liberdade e igualdade de direitos, Dalmo de Abreu Dalari apresenta conceitos abrangentes, nos quais estariam albergados, por exemplo, “as fontes alternativas de informação” citadas por Lary Diamond. A garantia de igualdade de direitos, quando concedida apenas formalmente, não é capaz de garantir, por exemplo, o entendimento esclarecido apontado por Robert A. Dahl. O entendimento esclarecido depende do acesso de todos a uma educação de qualidade, de ampla divulgação de informações imparciais e de construção de espaços para debates com todos os grupos sociais, sem exclusão das minorias.

Como se constata, os estudiosos utilizam algumas expressões diferentes para enumerar os critérios necessários ao reconhecimento da existência de um regime democrático. Entretanto, não existem diferenças significativas entre os estudiosos. Há apenas algumas expressões mais amplas e outras de conteúdo mais sucinto.

Apesar do processo eleitoral garantir um controle dos representantes eleitos de tempos em tempos, a participação dos eleitores apenas por esta via seria muito restrita e incapaz de garantir a existência de uma democracia.

<sup>7</sup> DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. A qualidade da democracia. In: *Para Entender a Democracia*, Tradução de Vuitor Adriano Liebel. 1. ed., Curitiba: Instituto Atuação, 2017, p. 129.

Para reconhecer a existência da democracia é necessária uma análise quanto à existência da participação de uma parcela significativa da população, não só na escolha de seus representantes, mas também na definição das políticas públicas a serem desenvolvidas. Essa participação somente pode ser considerada democrática se há uma educação de qualidade e um acesso amplo às informações, capazes de garantir a liberdade de escolha e de impedir uma manipulação das pessoas para satisfação de interesses de uma parcela privilegiada da sociedade.

Como bem afirmado por Larry Diamond e Leonardo Morlino, *“uma condição fundamental para a ampla participação em uma boa democracia é a larga difusão da educação básica e alfabetização, e com isso um módico conhecimento sobre o funcionamento do governo e dos assuntos públicos”*.<sup>8</sup>

Mesmo que os princípios ou critérios necessários para caracterizar a democracia estejam formalmente garantidos, é prudente analisar sua amplitude e sua qualidade. A professora Ester Rizzi<sup>9</sup>, afirma que há a possibilidade da democracia ser

mensurada através da observância ou não de seus elementos essenciais de existência, admitindo, assim, a oscilação de graus no tempo, conforme a dinâmica política, social e econômica adotada.

Larry Diamond e Leonardo Morlino, ao tratarem acerca da qualidade da democracia, assim firmam: *“uma boa democracia oferece a seus cidadãos ampla liberdade, igualdade política e controle sobre políticas públicas e sobre os criadores dessas políticas por meio de instituições estáveis, legítimas e legalmente funcionais”*.<sup>10</sup>

Ainda de acordo com estes estudiosos, foram identificadas oito dimensões que influenciam na variação da qualidade de uma democracia: o Estado de Direito, a participação, competição e accountability horizontal e vertical (dever dos eleitos prestarem esclarecimentos sobre suas decisões), respeito pelas liberdades civis e políticas, a progressiva implementação de maior igualdade política e a capacidade de resposta (verificação sobre o atendimento das preferências e das demandas dos cidadãos pelas políticas públicas adotadas),

No artigo “Governança, ‘Accountability’ e Responsividade”, os autores Sérgio de Azevedo e Fátima Anastasia, defendem uma afirmativa relevante sobre a

8 DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. A qualidade da democracia. In: Para Entender a Democracia, Tradução de Vitor Adriano Liebel. 1. ed., Curitiba: Instituto Atuação, 2017, p. 133.

9 RIZZI, Ester. Aula Estado e Democracia: Parte II. Curso de Especialização em Direito Público. 02.09.2021.

10 DIAMOND; MORLINO, op. cit. p. 130.

participação social na democracia: “a governabilidade democrática é uma variável dependente da capacidade dos governos de serem responsáveis e responsivos perante os governados”<sup>11</sup>.

A constituição federal prevê vários instrumentos e vias possíveis que permitem a participação popular, dentre eles, a garantia de espaços de participação popular por meio dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, como o de educação (art. 212-A, inc. X, “d”), de política cultural (art. 216-A, §2º, inc. II) e de saúde (art. 77, §3º do ADCT).

A instituição dos Conselhos de Políticas Públicas ganha impulso após a promulgação da constituição federal de 1988, em especial a partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e seguem sendo ampliados nos anos seguintes.

No entanto, em 2019, foi editado o Decreto nº 9.759/2019, posteriormente alterado pelo Decreto nº 9.812/2019, por meio do qual revogava todos os conselhos não previstos em lei:

Art. 1º. Este Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da

administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

§ 1º. A aplicação deste Decreto abrange os colegiados instituídos por: (Incluído pelo Decreto nº 9.812, de 2019)

I – decreto; (Incluído pelo Decreto nº 9.812, de 2019)

II - ato normativo inferior a decreto; e (Incluído pelo Decreto nº 9.812, de 2019)

III - ato de outro colegiado. (Incluído pelo Decreto nº 9.812, de 2019)

§ 2º. Aplica-se o disposto no § 1º aos colegiados instituídos por ato infralegal, cuja lei em que são mencionados nada conste sobre a competência ou a composição. (Incluído pelo Decreto nº 9.812, de 2019)

Art. 5º. A partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata este Decreto.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica aos colegiados:

I - previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino; e

II - criados ou alterados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019.

11 AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, “Accountability” e Responsividade. In: Brazilian Journal of Political Economy [online], vol. 22, n. 1, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/kq5LmXZ6RSSjxkJcQG8GLBd/?lang=pt>. Acesso em: 08 jan. 2022, p. 81.

Conforme é possível notar, a redação do dispositivo extingue os conselhos não previstos em lei, sem especificar com precisão quais e quantos conselhos deixariam de existir.

Vale observar, ainda, que já havia sido editada a Medida Provisória nº. 870, de 1º de janeiro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº. 10.844/2019, por meio da qual foram extintos dois importantes Conselhos: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA e o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT, dos quais não restam dúvidas quanto à relevância.

Outra importante consideração a ser feita com relação ao Decreto nº. 9.759/2019 (art. 10), é sobre a extinção do Decreto nº. 8.243/2014, através do qual foi instituída a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS.

A edição do Decreto nº. 9.759/2019 constitui objeto da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.121/DF<sup>12</sup>, com pedido de reconhecimento da inconstitucionalidade de seu art. 1º, parágrafo único, inc. I e art. 5º. A Ementa da análise do pedido de liminar restou assim redigida:

12 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6121/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgamento em: 13 jun. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur415845/false>. Acesso em: 09 jan. 2022.

PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – DEFERIMENTO PARCIAL. Surgindo a plausibilidade jurídica parcial da pretensão e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro normativo atacado, impõe-se o deferimento de medida acauteladora, suspendendo-o. COMPETÊNCIA NORMATIVA – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ÓRGÃOS COLEGIADOS – PREVISÃO LEGAL – EXTINÇÃO – CHANCELA PARLAMENTAR. Considerado o princípio da separação dos poderes, conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas – mesmo quando ausente expressa “indicação de suas competências ou dos membros que o compõem”. (ADI 6121 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-260 DIVULG 27-11-2019 PUBLIC 28-11-2019)

Examinado os argumentos das fundamentações dos votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal é possível constatar o reconhecimento da possibilidade de extinção dos conselhos previstos apenas em Decretos ou instrumentos



hierarquicamente inferiores a estes, pois a revogação de tais instrumentos por Decreto é legítima e constitucional.

Além da análise da constitucionalidade ou inconstitucionalidade formal do Decreto nº. 9.759/2019, há argumentos referentes ao teor de tal ato normativo, ou seja, de seu mérito, se viola ou não o art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal.

Em seu voto, o Ministro Relator Marco Aurélio, faz alguns apontamentos acerca da democracia, nos termos previstos na constituição federal de 1988, e firma a premissa segundo a qual “resumir a participação política dos cidadãos ao ato de votar é passo insuficiente ao fortalecimento da vitalidade prática da democracia, cujo adequado funcionamento pressupõe controle, crítico e fiscalizatório, das decisões públicas pelos membros da sociedade”.

A análise do mérito do Decreto nº. 9.759/2019, ao menos a princípio, demonstra redução da participação da sociedade no debate das políticas públicas, bem como um retrocesso na implementação da democracia participativa.

O professor Dalmo Dallari faz uma ponderação muito precisa sobre a relevância da participação do povo nas questões de seus interesses:

Além de ter liberdade para receber e transmitir informações é preciso que todos sejam livres para manifestar opiniões e críticas sobre o comportamento do governo. Não basta, porém, dizer na Constituição que essas liberdades existem. É preciso que existam realmente meios concretos ao alcance de todo o povo para a obtenção e divulgação das informações, e por esses meios o povo participe constantemente do governo, que existe para realizar sua vontade, satisfazer suas necessidades e promover a melhoria de suas condições de vida. Onde não estiver assegurada a possibilidade de participação direta e indireta do povo no governo, não existe democracia, o governo não é legítimo e o povo não pode ser feliz.<sup>13</sup>

A existência de instrumentos e espaços capazes de possibilitar a participação da sociedade, por meio direto, na escolha e formulação das políticas públicas, bem como, posteriormente, na fiscalização de sua execução, é essencial para o reconhecimento da existência de um Estado Democrático de Direito comprometido em atender os direitos sociais previstos em sua Carta Magna.

<sup>13</sup> DALARI, Dalmo de Abreu. *Viver em Sociedade*. 2. ed., Minas Gerais: Prospectiva, 2014, p. 55-56.



## POLÍTICAS PÚBLICAS E a FISCALIZAÇÃO DE SUA IMPLEMENTAÇÃO

A definição acerca dos direitos fundamentais pode apresentar algumas diferenças nas análises dos estudiosos. Como abordar tais diferenciações traria amplitude não comportada pelo presente trabalho, é prudente adotar a apresentada pelo professor Virgílio Afonso da Silva, de acordo com a qual *“direitos fundamentais são aqueles que a Constituição de 1988 definiu como fundamentais”*<sup>14</sup>. Utilizando a mesma estratégia do referido autor, igualmente não será abordado o debate sobre a diferença entre direitos humanos e direito fundamentais, apenas considerando aqueles como os referidos nos tratados internacionais e os últimos, os definidos pela constituição federal de 1988.

Os Direitos Fundamentais, hoje conhecidos como de Primeira Geração, tinham por escopo a busca por uma conduta omissa do Estado em relação ao cidadão (obrigação de não fazer), de forma a respeitar e preservar direitos e garantias individuais como liberdade (de expressão, de locomoção, de reunião) e propriedade. Constituíram resposta ao Regime Absolutista e característica de um Estado Liberal,

significando a garantia da autonomia individual em face de interferências estatais injustificadas.<sup>15</sup>

Já os Direitos Sociais, conhecidos como Direitos Fundamentais de Segunda Geração, não são possíveis de serem garantidos apenas por meio da abstenção estatal. Ao contrário, exige sua ação e se configura como sua faceta positiva. Para serem realizados, os Direitos Sociais exigem um dever de ação estatal.<sup>16</sup>

O chamado Estado Social se caracteriza pela inclusão dos direitos sociais em sua constituição, e como bem observado pela Professora Maria Paula Dallari Bucci,

[...] os direitos sociais representam uma mudança de paradigma no fenômeno do direito, a modificar a postura abstencionista do Estado para o enfoque prestacional, característico das obrigações de fazer que surgem com os direitos sociais.<sup>17</sup> A necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais.

14 SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. 2. ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 100.

15 SILVA, op. cit. p. 104.

16 SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. 2. ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

17 BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *O conceito de política pública em direito*. In: *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 02-03.

A implementação de políticas públicas surge como uma necessidade do Estado Social, que passa a ter o dever de prestar serviços essenciais para garantir os direitos sociais consignados em sua Carta Magna.

Para a Professora Maria Paula Dallari Bucci,

[...] as políticas públicas, como arranjos institucionais, são maneiras de viabilizar a participação da sociedade no governo, além de organização do próprio governo, democratizando as ações e processos governamentais, em compasso com o processo político em sentido estrito.<sup>18</sup>

É necessário considerar o fato de que as políticas públicas, ao proporcionarem a efetivação dos direitos sociais, possibilitam que o cidadão possa alcançar com maior amplitude os direitos humanos de primeira geração. Assim, por exemplo, as políticas públicas que garantem educação, possibilitam um melhor exercício do direito de liberdade de escolha e de expressão.

Quanto ao conceito atribuído às políticas públicas, também é possível observar algumas nuances. A professora Maria Paula Dallari

Bucci afirma que as

[...] políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são “metas coletivas conscientes”<sup>19</sup> e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.<sup>19</sup>

Por sua vez, Enrique Saravia define Política Pública como

[...] um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. [...] Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.<sup>20</sup>

18 BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. 2. ed. rev. e ampl., São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

19 BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

20 SARAIVA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: Coletânea Políticas Públicas, vol. 2, Brasília: ENAPE, 2006. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov>.

Apesar de ser possível vislumbrar algumas nuances nas definições apresentadas pelos estudiosos, certo é que o objetivo de realizar os direitos sociais estão sempre reconhecidos como metas, agendas governamentais ou programas definidos como políticas públicas. Desta forma, parece possível afirmar que as políticas públicas são instrumentos à efetivação dos direitos sociais constitucionalmente previstos.

A implementação de políticas públicas, por óbvio, geram gastos a serem suportados pelo orçamento público, e sua previsão no planejamento orçamentário é obrigatória.

O orçamento público constitui um instrumento por meio do qual o governo (Poder Executivo), submete ao Poder Legislativo um esboço de como pretende gastar os recursos a serem arrecadados. A legislação orçamentária é composta por três normas principais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). As normas orçamentárias estão enumeradas no art. 165, incs. I a III da Constituição Federal de 1988, que também dispõe sobre seus conteúdos nos §§ 1º, 2º e 5º.

Ao abordar sobre o Plano Plurianual, James Giacomoni assim assevera:

[...] como uma das principais novidades do novo marco constitucional, o Plano Plurianual (PPA) passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual.<sup>21</sup>

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias servirá de respaldo para a posterior formulação da Lei Orçamentária Anual, e nos termos do art. 165, inc. I da constituição federal

[...] compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.<sup>22</sup>

Por fim, a Lei Orçamentária Anual, responsável por detalhar todas as

[br/bitstream/1/2915/1/160425\\_coletanea\\_pp\\_v2.pdf](http://bitstream/1/2915/1/160425_coletanea_pp_v2.pdf). Acesso em: 23 abr. 2023.

21 GIACOMONI, James. Orçamento Público. 15. ed. ampl. rev e atual., São Paulo: Atlas, 2010, p. 227.

22 BRASIL. (Constituição Federal, 1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 abr. 2023.

receitas e despesas previstas, incluindo os orçamentos fiscais (da administração direta e indireta), da seguridade social e de investimento das empresas.

Referidas normas são devidamente encaminhadas ao respectivo Poder Legislativo, que como representante da sociedade irá analisá-las e votá-las. Assim, a forma como se pretende gerir os recursos públicos passa por uma primeira fiscalização e autorização.

Após a execução da lei orçamentária anual, também existe fiscalização, como a realizada pelos órgãos de controles externos (Tribunais de Contas). Mas além do exame da legalidade e de questões técnicas contábeis, a fiscalização posterior permite acompanhar quais políticas públicas foram devidamente implementadas e se os recursos disponibilizados legalmente foram gastos.

Tal análise possibilita a observância da ampliação, diminuição ou até mesmo não execução de terminada política pública. Por isso, o estudo da execução orçamentária é de extrema relevância para análise de implementação ou não de políticas públicas.

Apesar da existência de mecanismos institucionais com atribuição para analisar as políticas públicas, em se tratando de um Estado Democrático de Direito, a participação social constitui importante ferramenta de

accountability. Por isso, órgãos como os Conselhos, as audiências públicas e outros são imprescindíveis, tanto para elaborar, quanto para escolher quais as mais eficazes e urgentes políticas públicas devem ser implementadas.

Posteriormente, o exame da execução orçamentária pela sociedade é capaz de possibilitar tanto a fiscalização de seu cumprimento, quanto a eficiência das políticas públicas, de forma que possa auxiliar o Poder Público no levantamento de informações para definir acerca da sua continuidade.

## **NECESSIDADE DE POLÍTICAS DE GÊNERO**

O direito à igualdade é direito fundamental de segunda geração. Os direitos fundamentais de primeira geração, influenciados pelo surgimento do Estado de Direito Liberal, foram marcados pela proteção à liberdade. Entretanto,

O ideal absenteísta do Estado liberal não respondia, satisfatoriamente, às exigências do momento. Uma nova compreensão do relacionamento Estado/sociedade levou os Poderes Públicos a assumir o dever de operar para que a sociedade lograsse superar as suas angústias estruturais.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 206.

O autor acima citado prossegue:

O princípio da igualdade de fato ganha realce nessa segunda geração dos direitos fundamentais, a ser atendido por direitos a prestação e pelo reconhecimento de liberdades sociais – como a de sindicalização e o direito de greve. Os direitos de segunda geração são chamados de direitos sociais, não porque sejam direitos de coletividades, mas por se ligarem a reivindicações de justiça social – na maior parte dos casos, esses direitos têm por titulares indivíduos singularizados.<sup>24</sup>

Não é possível negar o fato de que apenas uma conduta de abstenção do Estado não é capaz de garantir o direito à igualdade. Ao contrário, a mera previsão formal de tal direito acarretaria, em muitas circunstâncias, total desigualdade entre os indivíduos. Por isso, as ações afirmativas por parte do Estado são fundamentais para que a igualdade seja de fato preservada. Como bem afirma o professor Virgílio Afonso da Silva, “a igualdade meramente formal não tem como objetivo reduzir desigualdades, ao menos não desigualdades estruturais”<sup>25</sup>. O professor ainda esclarece: “a igualdade formal não tem, portanto, uma ligação necessária com outra forma de igualdade, a igualdade de oportunidades, que na

*tradição constitucional brasileira costuma ser chamada igualdade material ou substancial*”<sup>26</sup>.

Uma interessante perspectiva é apresentada pelo ilustre doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello, ao apontar a possibilidade de existência de situações nas quais são adotados fatores de discriminação, mas sem a configuração de ofensa ao princípio da igualdade. No entanto, enfatiza que é necessária a demonstração de uma razão para tal escolha, pois “fator objetivo algum pode ser escolhido aleatoriamente, isto é, sem pertinência lógica com a diferenciação procedida”.<sup>27</sup> Por fim, Celso de Mello ressalta:

Com efeito, por via do princípio da igualdade, o que a ordem jurídica pretende firmar é a impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas. Para atingir este bem, este valor absorvido pelo Direito, o sistema normativo concebeu fórmula hábil que interdita, o quanto possível, tais resultados, posto que, exigindo igualdade, assegura que os preceitos genéricos, os abstratos e atos concretos colham a todos sem especificações arbitrárias, assim proveitosas que detrimosas para os atingidos.<sup>28</sup>

24 MENDES, op. cit. p. 206.

25 SILVA, op. cit. p. 132.

26 SILVA, op. cit. p. 133.

27 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Conteúdo jurídico do princípio da igualdade. p. 18

28 MELLO, op. cit. p. 18.



Inclusive, o autor menciona um exemplo dessa possibilidade de estipular determinados critérios excludentes: a exigência de participação apenas de candidatas mulheres para preenchimento de cargo de polícia feminina.

No que se refere à consideração de que o direito à igualdade seria um direito natural do ser humano, um argumento interessante é o apresentado por Eleni Varikas, segundo a qual

Se os direitos iguais precisam ser declarados, é porque não existem fora da vontade humana que os declara: a igualdade não é uma realidade empírica, mas pode vir a sê-lo, devido a uma ordem política instituída pelos cidadãos e cidadãs que se comprometem a substituir os privilégios de nascimento pelo princípio de “uma lei geral para todos, conhecida por todos e elaborada por todos”<sup>29</sup>.

Apesar de ser apenas uma das vertentes adotadas quanto ao seu conceito, o reconhecimento de não ser a igualdade uma característica natural do ser humano é de extrema importância para a defesa da necessidade das ações afirmativas,

implementadas por meio das políticas públicas, para seu alcance.

Como já devidamente demonstrado por trabalhos, pesquisas e apresentação de dados empíricos, a desigualdade entre homens e mulheres é realidade reconhecida de longa data e constitui objeto de apontamento de diversos estudiosos das áreas sociais, de antropologia e do direito, sendo inclusive conteúdo de um ranking elaborado pelo Fórum Econômico Mundial.

Vale consignar, ainda, que a busca pela igualdade de gênero possui relevância mundialmente reconhecida e inclusive consta como o Objetivo 5 da Lista de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, que possui nove metas expressas<sup>30</sup>.

É oportuno esclarecer que ao tratar do tema da desigualdade entre homens e mulheres há a necessidade de uma compreensão da igualdade como equidade, de forma a conceder tratamento distinto entre homens e mulheres para justamente ser possível alcançar a igualdade.

Por isso, o combate à desigualdade requer formulação de políticas públicas não que trate as mulheres como homens, mas que sejam capazes de lhes conceder igualdade como seres humanos, devendo significar um meio

29 VARIKAS, Eleni. Igualdade (1998). In: HIRATA, Helena. et al., (orgs.). Dicionário crítico do feminismo. São Paulo: UNESP, 2009. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4098403/mod\\_resource/content/1/Kergoat%20p.67-75%20in%20Dicionario\\_critico\\_do\\_feminismo%202009.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4098403/mod_resource/content/1/Kergoat%20p.67-75%20in%20Dicionario_critico_do_feminismo%202009.pdf). Acesso em: 26 jun. 2023.

30 ONU – Organização das Nações Unidas. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5>. Acesso em: 25 abr. 2023.



[...] concreto de garantir para cada pessoa a possibilidade de fazer tudo que está potencialmente ao seu alcance: “o que é devido a cada um” se torna um desafio político, desafio de um combate para a autodefinição das necessidades e das vontades. A igualdade garante tudo simultaneamente: a) o direito das mulheres em serem pessoas “como todas as outras” mediante a proibição de qualquer discriminação que as constitua como grupo “à parte”; b) a possibilidade, para as mulheres, de serem reconhecidas e aceitas “como são”, isto é, com suas diferenças em relação aos homens; enfim, e sobretudo, o direito de cada mulher de exprimir as particularidades que fazem delas “indivíduos diferentes de todos os outros (mulheres e homens)”, o acesso à sua dignidade como indivíduo, e de sua contribuição única e insubstituível à vida em comum<sup>31</sup>.

A igualdade entre homens e mulheres, necessita tanto da atuação estatal no sentido de elaborar normas exigindo seu reconhecimento e sua persecução,

como demanda ações afirmativas, dependentes de políticas públicas para serem concretizadas.

Com relação à definição de gênero é imperioso consignar o fato de ser objeto de discussões que remontam à década de 90, apesar de ainda constituir centro de debates que incluem valores e questões antropológicas, sociais, filosóficas e religiosas. A análise de todas extrapola o objetivo e a profundidade do presente trabalho e por tal motivo, não há como serem detalhadas. Assim, é necessário deter-se a uma abordagem mais breve e resumida.

O texto da pesquisadora Sônia Corrêa (O conceito de gênero: teorias, legitimação e usos), constante da publicação de uma coletânea de artigos da ONU Mulheres, denominada O Progresso das Mulheres no Brasil 2003-2010, é muito didático, além de apresentar um conciso histórico acerca das transformações de seu significado. De início a autora justifica o exame de tal evolução ao longo do tempo afirmando que:

O conceito já era conhecido e circulava em textos do sistema ONU, especialmente documentos de pesquisa. Contudo, no processo preparatório da CIPD (1993-1994), ele seria definitivamente legitimado enquanto linguagem de política pública global, que

31 VARIKAS, Eleni. Igualdade (1998). In: HIRATA, Helena. et al., (orgs.). Dicionário crítico do feminismo. São Paulo: UNESP, 2009. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4098403/mod\\_resource/content/1/Kergoat%20p.67-75%20in%20Dicionario\\_critico\\_do\\_feminismo%202009.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4098403/mod_resource/content/1/Kergoat%20p.67-75%20in%20Dicionario_critico_do_feminismo%202009.pdf). Acesso em: 26 jun. 2023, p. 121.

foi negociada pelos Estados e em seguida absorvida pelos vocabulários nacionais de política pública. Até então, em textos do mesmo teor – especialmente no caso das análises sobre população e desenvolvimento –, quando apontadas, as desigualdades entre homens e mulheres eram referidas a partir das categorias de status ou de papéis sociais.<sup>32</sup>

A estudiosa prossegue enfatizando que no início dos anos 90, quando ocorreram os primeiros momentos do ciclo de Conferências Sociais da ONU, já existiam debates acerca da possibilidade de dessexualização e impregnação binária das concepções e usos do conceito de gênero.

No entanto, a concepção prevalente para gênero foi a do binômio homem/mulher. Tal decisão teve o intuito de evitar conflitos com determinados grupos sociais e religiosos, que pudessem causar retrocessos nas discussões já avançadas sobre o tema da desigualdade referentes às mulheres. Contudo, mesmo adotando uma definição contida, a expressão gênero “*tornou-se objeto de reações conservadoras virulentas. Essas reações, por sua vez, surpreendentemente,*

*transpuseram para os debates da ONU as perspectivas mais radicais acerca de gênero e sexualidade que estavam sendo pensadas no âmbito acadêmico*”<sup>33</sup>. Após várias discussões e diante de protestos com opiniões diversas, um grupo técnico definiu que a Organização das Nações Unidas - ONU deveria manter a interpretação, assim resumida:

Gênero se refere ao conjunto de relações, atributos, papéis, crenças e atitudes que definem o que significa ser mulher ou homem na vida social. Na maioria das sociedades as relações de gênero são desiguais e desequilibradas no que se refere ao poder atribuído a mulheres e homens. As relações de gênero, quando desiguais, tendem a aprofundar outras desigualdades sociais e a discriminação de classe, raça, casta, idade, orientação sexual, etnia, deficiência, língua ou religião, dentre outras. Os desequilíbrios de gênero se refletem nas leis, políticas e práticas sociais, assim como nas identidades, atitudes e comportamentos das pessoas. Os atributos e papéis relacionados ao gênero não

32 CORRÊA, Sonia. O conceito de gênero: teorias, legitimação e usos. In: ROMANI, Jacqueline Pitanguy de; BARSTED, Leila de Andrade Linhares (Orgs.). O progresso das mulheres no Brasil: 2003-2010. Rio de Janeiro: CEPIA, 2011. Disponível em: [https://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom\\_onu/pdfs/progresso.pdf](https://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom_onu/pdfs/progresso.pdf). Acesso em: 25 abr. 2023, p. 340.

33 CORRÊA, Sonia. O conceito de gênero: teorias, legitimação e usos. In: ROMANI, Jacqueline Pitanguy de; BARSTED, Leila de Andrade Linhares (Orgs.). O progresso das mulheres no Brasil: 2003-2010. Rio de Janeiro: CEPIA, 2011. Disponível em: [https://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom\\_onu/pdfs/progresso.pdf](https://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom_onu/pdfs/progresso.pdf). Acesso em: 25 abr. 2023.

são determinados pelo sexo biológico. Eles são construídos histórica e socialmente e podem ser transformados. (HERA, 1998)<sup>34</sup>

Definição semelhante constou do Caderno de Formação divulgado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres:

Gênero - a construção social do que é ser homem e do que é ser mulher - vai além da dimensão simbólica e das normas e regras definidas pelas instituições e se expressa de forma bastante visível na divisão sexual do trabalho, que é também uma forma de divisão social do trabalho<sup>35</sup>.

Considerando o fato de que o escopo do presente trabalho é analisar as políticas públicas implementadas para garantir o direito à igualdade das mulheres nos últimos anos, será adotada a definição mais restrita da definição de gênero, pois se decisão diversa for adotada, a pesquisa teria que abranger objeto muito amplo.

A questão da discriminação referente

34 CORRÊA, Sonia. O conceito de gênero: teorias, legitimação e usos. In: ROMANI, Jacqueline Pitanguy de; BARSTED, Leila de Andrade Linhares (Orgs.). O progresso das mulheres no Brasil: 2003-2010. Rio de Janeiro: CEPIA, 2011. Disponível em: [https://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom\\_onu/pdfs/progresso.pdf](https://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom_onu/pdfs/progresso.pdf). Acesso em: 25 abr. 2023, p. 343.

35 BRASIL. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Gênero e Autonomia Econômica para as Mulheres. In: Caderno de Formação. 2016. Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/caderno\\_genero\\_autonomia.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/caderno_genero_autonomia.pdf). Acesso em: 25 abr. 2023, p. 10.

ao gênero, como já anteriormente mencionado, é amplamente reconhecida, sendo tema de diversos estudos, levantamentos, pesquisas e rankings pelo mundo. Não se trata de assunto novo, mas certamente de difícil solução, pois demanda mudanças estruturais sociais.

Enquanto não é possível alcançar a igualdade entre os gêneros, as políticas públicas constituem instrumentos essenciais, pois viabilizam proteção às mulheres.

A adoção de políticas públicas voltadas para combater a desigualdade de gênero já constituem realidade no Brasil já faz alguns anos. É possível notar, por exemplo, algumas normas constitucionais trabalhistas na constituição federal de 1934, concedendo tratamento diferenciado às mulheres.

Entretanto, há diferenças nas escolhas e nas implementações de tais políticas ao longo do tempo. Para demonstrar a confirmação desta hipótese, foram escolhidos dois períodos, sob a égide da constituição federal de 1988, para analisar essas imprescindíveis políticas públicas, no âmbito da administração pública federal.

## **COMPARATIVO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS DE 2011 A 2016 E DE 2019 A 2022**

Para realizar a análise comparativa das políticas públicas implementadas

durante os períodos de 2011 a 2016 e de 2019 a 2022 e os valores constantes como pagos e restos a pagar, foram utilizados dados e informações constantes do site do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento<sup>36</sup>, disponíveis no site Painel do Orçamento Federal<sup>37</sup>. A escolha da fonte de informações tem o intuito de apresentar dados objetivos, capazes de propiciar uma análise pragmática.

No período de 2011 a 2016, analisando os Programas e respectivas Ações, foram encontradas as seguintes informações acerca das políticas públicas para mulheres no âmbito do governo federal:

---

36 SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Portal. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em: 27 abr. 2023.

37 SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Painel de Orçamento Federal. Disponível em: [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06). Acesso em: 27 abr. 2023.

ANO	PROGRAMA	AÇÃO
2011	0156 - Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres	2C52 - Ampliação e Consolidação da Rede de Serviços Especializados de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência
		6812 - Capacitação de Profissionais para Atendimento a Mulheres em Situação de Violência
		8831- Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180
		8932 - Apoio a Iniciativas de Prevenção à Violência contra as Mulheres
	1068 - Gestão da Transversalidade Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas	6245 - Produção e Divulgação de Informações, Estudos e Pesquisas sobre as Mulheres
	1433 - Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres	8834 - Apoio a Iniciativas de Referência nos Eixos Temáticos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
		8838 - Apoio à Criação e ao Fortalecimento de Organismos de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher

2012	0156 - Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres	8843 - Incentivo à Autonomia Econômica e ao Empreendedorismo das Mulheres
		8844 - Fortalecimento da Participação de Mulheres nos Espaços de Poder e Decisão
		2C52 - Ampliação e Consolidação da Rede de Serviços Especializados de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência
		6812 - Capacitação de Profissionais para Atendimento a Mulheres em Situação de Violência
		8831 - Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180
		8833 - Apoio a Iniciativas de Fortalecimento dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão
		8932 - Apoio a Iniciativas de Prevenção à Violência contra as Mulheres
	1068 - Gestão da Transversalidade  Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas	8850 - Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres



2012	1433 - Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres	8834 - Apoio a Iniciativas de Referência nos Eixos Temáticos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
		8838 - Apoio à Criação e ao Fortalecimento de Organismos de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher
		8843 - Incentivo à Autonomia Econômica e ao Empreendedorismo das Mulheres
	2016 - Política para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à violência	2C52 - Ampliação e Consolidação da Rede de Serviços de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência
		8831 - Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180
		8833 - Apoio a Iniciativas de Fortalecimento dos Direitos das Mulheres em Situação de Prisão
		8834 - Apoio a Iniciativas de Referência nos Eixos Temáticos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
		8838 - Apoio à Criação e ao Fortalecimento de Organismos de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher
		8843 - Incentivo a Políticas de Autonomia das Mulheres
		8932 - Apoio a Iniciativas de Prevenção às Mulheres

2013	0156 - Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres	2C52 - Ampliação e Consolidação da Rede de Serviços Especializados de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência
		6812 - Capacitação de Profissionais para Atendimento a Mulheres em Situação de Violência
		8833 - Apoio a Iniciativas de fortalecimento dos Direitos Humanos das
		Mulheres em Situação de Prisão Apoio a Iniciativas de Prevenção às Mulheres
	1433 - Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres	8834 - Apoio a Iniciativas de Referências em Eixos Temáticos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
		8838 - Apoio à Criação e ao Fortalecimento de Organismos de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher
	2016 - Política para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência	2C52 - Ampliação e Consolidação da Rede de Serviços de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência
		6245 - Produção e Divulgação de Informações, Estudos e Pesquisas sobre as Mulheres
		6812 - Capacitação de Profissionais para o a contra as Mulheres
		8831 - Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180

2013		8833 - Apoio a Iniciativas de Fortalecimento dos Direitos das Mulheres em Situação de Prisão
		8834 - Apoio a Iniciativas de Referências em Eixos Temáticos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
		8838 - Apoio à Criação e ao Fortalecimento de Organismos de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher
		8843 - Incentivo a Políticas de Autonomia das Mulheres
		8844 - Fortalecimento da Participação de Mulheres nos Espaços de Poder e Decisão
		8932 - Apoio a Iniciativas de Prevenção à Violência contra as Mulheres
		210A - Promoção de Políticas de Igualdade e de Direitos das Mulheres
		210B - Atendimento às Mulheres em Situação de Violência
2014	2016 - Política para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência	2C52 - Ampliação e Consolidação da Rede de Serviços de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência
		6245 - Produção e Divulgação de Informações, Estudos e Pesquisas sobre as Mulheres

2014		6812 - Capacitação de Profissionais para o Enfrentamento à Violência contra as Mulheres
		8833 - Apoio a Iniciativas de Fortalecimento dos Direitos das Mulheres em Situação de Prisão
		8834 - Apoio a Iniciativas de Referência do Plano Nacional de as Mulheres
		8838 - Apoio à Criação e ao Fortalecimento de Organismos de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher
		8831 - Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180
		8843 - Incentivo a Políticas de Autonomia das Mulheres
		8844 - Fortalecimento da Participação de Mulheres nos Espaços de Poder e Decisão
		14XS - Construção da Casa da Mulher Brasileira
		210A - Promoção de Políticas de Igualdade e de Direitos das Mulheres
	210B - Atendimento às Mulheres em Situação de Violência	
2015	2016 - Política para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência	2C52 - Ampliação e Consolidação da Rede de Serviços de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência

		<p>6245 - Produção e Divulgação de Informações, Estudos e Pesquisas sobre as Mulheres</p> <p>8834 - Apoio a Iniciativas de Referência nos Eixos Temáticos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres</p> <p>8843 - Incentivo a Políticas de Autonomia das Mulheres</p> <p>8844 - Fortalecimento da Participação de Mulheres nos Espaços de Poder e Decisão</p> <p>14XS - Construção da Casa da Mulher Brasileira</p> <p>210A - Promoção de Políticas de Igualdade e de Direitos das Mulheres</p> <p>210B - Atendimento às Mulheres em Situação de Violência</p> <p>8831 - Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180</p>
2016	2016 - Política para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência	<p>14XS - Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira Seca</p> <p>210A - Promoção de Políticas de Igualdade e de Direitos das Mulheres</p> <p>210B - Atendimento às Mulheres em Situação de Violência</p> <p>8831 - Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180</p> <p>8843 - Incentivo a Políticas de Autonomia das Mulheres</p>
<p>Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.</p>		

Já durante os anos de 2019 a 2022, a pesquisa demonstrou a implementação dos seguintes Programas e Ações relativas às políticas públicas para as mulheres, na esfera federal:

ANO	PROGRAMA	AÇÃO
2019	2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência	218B - Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres
		210B - Atendimento às Mulheres em Situação de Violência
		8843 - Incentivo a Políticas de Autonomia das Mulheres
2020	2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência	218B - Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres
		210B - Atendimento às Mulheres em Situação de Violência
		14XS - Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira Seca
2021	2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência	218B - Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres
		14XS - Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira Seca



2022	2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência	210B - Atendimento às Mulheres em Situação de Violência
		4XS - Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira Seca
		218B - Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

Após serem levantados todos os Programas, com as suas respectivas Ações, foram verificados os gastos anuais daquelas políticas públicas exclusivamente voltadas para as mulheres. Não foram computadas as importâncias dispendidas para políticas públicas nas quais o objetivo incluía outros grupos destinatários (como os valores gastos para proteção aos direitos humanos) e os constantes como despesas com a administração dos órgãos e os constantes como despesas com a administração dos órgãos e os constantes como recebedores dos recursos.

ANO	VALOR TOTAL GASTO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES
2011	R\$ 28.177.431,00
2012	R\$ 50.443.387,00
2013	R\$ 55.669.374,00
2014	R\$ 122.569.158,00
2015	R\$ 105.148.484,00
2016	R\$ 40.464.276,00
2019	R\$ 45.277.872,00
2020	R\$ 13.153.347,00
2021	R\$ 14.203.484,00
2022	R\$ 37.329.984,00

Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

As alterações na execução orçamentária, vislumbradas quando comparados os períodos de 2011 a 2016 e de 2019 a 2022, demonstram indiscutível diminuição nos valores executados para promover as ações de políticas públicas para as mulheres. Além da diminuição de valores, as ações passaram a ser menos detalhadas no segundo período, dificultando a fiscalização e transparência dos recursos gastos. Ademais, muitas ações deixaram de ser destinadas exclusivamente às mulheres, como por exemplo a Central de Atendimento à Mulher-Ligue 180, unificada em 2019 ao Disque 100 (voltado para recebimento de denúncias referentes às violações de direitos humanos e demais grupos vulneráveis). Tais medidas prejudicam fontes fundamentais para levantamento de dados essenciais ao planejamento e implementação de políticas públicas para as mulheres.

Inclusive o Relatório “A Mulher no Orçamento”, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, aponta uma maior dificuldade no exame das despesas orçamentárias referentes ao Plano Plurianual 2020-2023, pois

De 2019 a 2023, o uso de Unidades Orçamentárias como instrumento de planejamento e gestão de políticas públicas praticamente deixou de ser utilizado no MMFDH,

haja vista a concentração dos programas de trabalho e dos recursos alocados em uma única UO – a de Administração Direta do Ministério. Essa UO congrega os programas de trabalho das secretarias temáticas, que tratam de amplo espectro de políticas públicas – para mulheres, pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes, famílias, igualdade racial, juventude, proteção global (direitos humanos, proteção a testemunhas, trabalho escravo, registro civil, desaparecidos e populações em situação de risco). A diversidade de políticas e segmentos abrangidos pelo desenho institucional do Ministério contrasta fortemente com a baixa especificidade da alocação orçamentária por UO no Ministério.

As Ações voltadas às mulheres e implementadas diretamente através do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, também foram restringidas, e passaram ser somente três, como foi demonstrado na tabela acima.

Além disso, conforme se constata com a Portaria nº. ME nº 612, de 25 de novembro de 2019, e a Portaria nº. 674 ME, de 30 de dezembro de 2019, publicadas, respectivamente, nos Diários Oficiais da União nº. 229, de 27/11/2019, seção 1, páginas 17 e

24/25, e no nº. 252-D, de 31.12.2019 várias Ações do Programa 2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência foram excluídas.

Estes atos configuram exemplos da extinção de diversas Ações do Programa de políticas públicas para as mulheres, implementadas em exercícios anteriores, como se observa na tabela do item 4.1. Portanto, ao menos em relação aos órgãos cujas atividades são especificamente voltadas para os interesses das mulheres (Secretaria Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres, integrante do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos ou Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres, vinculada à Presidência da República, p. ex.), fica comprovada a diminuição de Programas e exclusão de algumas de suas respectivas Ações, quando comparados os períodos de 2011 a 2016 e de 2019 a 2022.

Outra informação apresentada pela pesquisa foi a diminuição dos valores gastos pelos órgãos cujas atividades são especificamente voltadas para os interesses das mulheres, capazes de serem apurados com o levantamento das despesas com Ações estritamente direcionadas para o combate à desigualdade de gênero, quando analisadas as execuções orçamentárias.

No período de 2011 a 2016, o menor valor foi o do ano de 2011, e alcançou o montante de R\$ 28.177.431,00. O maior montante de despesa executada ocorreu em 2014, R\$ 122.569.158,00. Já no intervalo de 2019 a 2022, a menor quantia de gasto foi a efetuada no ano de 2020, R\$ 13.153.347,00 e o maior montante de despesa ocorreu em 2019, quando somou a quantia de R\$ 45.277.872,00.

Por fim, importante observar que o comparativo entre os dois períodos, também demonstra a diminuição de espaços de democracia participativa, voltados aos debates pertinentes às políticas públicas para diminuição da igualdade de gênero. Exemplo de tal fato é o Decreto nº. 9.784/2019, que revogou o Decreto nº. 5.390/2005 (instituiu o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres) e o Decreto nº. 9.759/2019, que além de revogar explicitamente o Decreto nº. 8.243/2014 (Instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social), também extinguiu diversos colegiados, sem sequer especificar quantos e quais seriam cada um deles.

Apesar de ser formalmente possível a extinção via decreto de órgãos colegiados criados por meio de tal instrumento, parece ser questionável a constitucionalidade de tal ato, haja vista

a evidente diminuição do espaço para o exercício da democracia participativa.

A eliminação de espaços que possibilitam o debate acerca das necessidades da sociedade e sobre qual a melhor forma para alcançar a efetividade de direitos sociais, bem como capazes de permitirem uma fiscalização dos resultados gerados com a implementação das políticas públicas, causam comprometimento na atuação estatal.

Políticas públicas desenvolvidas anteriormente com resultados eficientes podem deixar de serem implementadas ou serem modificadas de forma que comprometam sua eficácia. Parcelas vulneráveis da sociedade podem não ser mais atendidas. Passa a existir a possibilidade de que informações de extrema relevância para a estudos e projetos de novas políticas públicas deixem de ser coletadas.

A diminuição de programas e ações de políticas públicas, sem a devida comprovação de não serem mais necessárias, sem um prévio estudo de impacto nos grupos vulneráveis e para a sociedade, comprometem todo o resultado de um trabalho desenvolvido anteriormente.

## **CONCLUSÃO**

A democracia, escolhida como a melhor forma de governo, ganhou projeção no séc. XX, especialmente após a 2ª

Guerra Mundial. Tem como alicerce o princípio da igualdade, pois, sendo todos iguais, todos devem participar de alguma forma do governo. Assim, é inquestionável a importância não só possibilitar o exercício da democracia pela via representativa, mas também garantir a existência de espaços capazes de proporcionar uma efetiva democracia participativa.

A constituição federal de 1988 restabeleceu a democracia representativa, com o retorno das eleições diretas periódicas e também previu a possibilidade de utilização de outros instrumentos com a finalidade de garantir uma efetiva participação popular (referendo, plebiscito, a possibilidade de apresentação de projeto de lei por iniciativa popular e os conselhos gestores ou de políticas públicas).

Por estar mantido o sufrágio universal em nosso país, considerável parcela da população pode não se atentar para a diminuição da dimensão da democracia no Brasil.

Porém, uma análise mais detida das atuais circunstâncias demonstra o encolhimento da democracia participativa no Brasil. Apesar de ser possível notar a execução de alguns atos mais explícitos de tal recuo, em alguns momentos esta percepção se torna nebulosa e um pouco difícil de ser explicada ou mensurada para a maioria da população.

Na presente pesquisa foi analisado se, em paralelo ao movimento de encolhimento dos espaços democráticos, pode ser constatado o enfraquecimento da execução de políticas públicas voltadas ao combate da desigualdade de gênero.

Como foi exposto, a implementação de políticas públicas constitui instrumento imprescindível para garantir os direitos sociais previstos na constituição federal. No caso, foi ressaltada a importância de tais políticas para alcançar a possibilidade de conceder igualdade material ou de oportunidades para todos, em especial entre homens e mulheres, conforme disposto no caput do artigo 5º da Constituição Federal.

A execução orçamentária constitui importante ferramenta para observar quais políticas públicas estão sendo efetivadas, pois, sem recursos ou com recursos insuficientes não é possível implementá-las.

Os dados extraídos pela pesquisa junto ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal, demonstraram tanto a diminuição do número de Ações referentes aos Programas voltados às políticas públicas de proteção às mulheres, como também evidenciaram a diminuição das despesas orçamentárias visando alcançar tal objetivo. Para esclarecer os fatos da hipótese da pesquisa, foram comparados dados de dois

diferentes períodos de execuções orçamentárias: o primeiro de 2011 a 2016 e o segundo de 2019 a 2022.

Quando examinados e comparados os dois períodos definidos, foram constatadas tanto a diminuição dos órgãos colegiados, que constituem espaços da democracia participativa, quanto o encolhimento de programas, ações e valores gastos referentes às políticas públicas de proteção às mulheres.

Assim, ao menos no limite da presente pesquisa, foi possível observar concomitância entre a diminuição dos espaços que possibilitam o exercício da democracia participativa, e a diminuição tanto das Ações quanto das despesas efetivadas com as políticas públicas com o objetivo de promover a igualdade de gênero, bem como de proteção às mulheres.

Contudo, a abrangência e a profundidade do trabalho não possibilitaram concluir se existe relação de causalidade entre os fatos observados.

Apesar de não ser possível comprovar uma ligação direta entre o encolhimento dos espaços para exercício da democracia participativa e a redução das políticas públicas voltadas à garantia da igualdade de gênero, é imprescindível a adoção de condutas capazes de garantir tanto o Estado Democrático de Direito quanto

o respeito à igualdade de gênero e as políticas públicas necessárias à sua persecução.

Diante da necessidade, a importância da atuação e a responsabilidade da Advocacia Pública são indiscutíveis, seja no auxílio ao gestor público na formulação e desenvolvimento das políticas públicas, seja assistindo os entes estatais com a exposição das imposições constitucionais relacionadas ao tema.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, “Accountability” e Responsividade. In: *Brazilian Journal of Political Economy* [online], vol. 22, n. 1, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/LmXZ6RSSjxkJcQG8GLBd/?lang=pt>. Acesso em: 08 jan. 2022.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BRASIL. (Constituição Federal, 1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 abr. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *A mulher no orçamento: evidências sobre transparência,*

*materialidade, transversalidade e desempenho do orçamento sensível a gênero no governo federal no período de 2019 a 2023*. In: SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos (Coord.). *Orçamento em discussão*, 47. ed., 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-47-2022-a-mulher-no-orcamento-evidencias-sobre-transparencia-materialidade-transversalidade-e-desempenho-do-orcamento-sensivel-a-genero-no-governo-federal-no-periodo-de-2019-a-2023/view>. Acesso em: 04 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAjaxZfc/S%40pqlk04&name=Temp/028f0da605514ab18988421897fb2e79.html>. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAjaxZfc/QvsViewClienteb1acebc23779feab.html>. Acesso em 27 abr. 2023.

BRASIL. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. *Gênero e Autonomia Econômica para as Mulheres*. In: *Caderno de Formação*. 2016. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/>



caderno\_genero\_autonomia.pdf.  
Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Novo contrato unifica Disque 100 e Ligue 180 com economia de R\$ 29 milhões. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/novo-contrato-unifica-disque-100-e-ligue-180-com-economia-de-r-29-milhoes>. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Portaria nº. ME nº 612, de 25 de novembro de 2019. Alterações dos atributos dos programas temáticos do PPA 2016-2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/anexo-a-portaria-n-612-de-25-de-novembro-de-2019-229901128>. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Portaria ME nº. 674 ME, de e 30 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a atualização do Plano Plurianual 2016-2019. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.data=31/12/2019&totalArquivos=17>. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6121/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgamento em: 13 jun. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur415845/>

false. Acesso em: 09 jan. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). O conceito de política pública em direito. In: Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. 2. ed. rev. e ampl., São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

CORRÊA, Sonia. O conceito de gênero: teorias, legitimação e usos. In: ROMANI, Jacqueline Pitanguy de; BARSTED, Leila de Andrade Linhares (Orgs.). O progresso das mulheres no Brasil: 2003-2010. Rio de Janeiro: CEPIA, 2011. Disponível em: [https://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom\\_onu/pdfs/progresso.pdf](https://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom_onu/pdfs/progresso.pdf). Acesso em: 25 abr. 2023.

DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 1998.

DALARI, Dalmo de Abreu. Viver em Sociedade. 2. ed., Minas Gerais: Prospectiva, 2014.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo.

A qualidade da democracia. In: Para Entender a Democracia, Tradução de Vuitor Adriano Liebel. 1. ed., Curitiba: Instituto Atuação, 2017.

GASPARDO, Murilo. Aula Estado e Democracia: Parte I. Curso de Especialização em Direito Público. 19.08.2021.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 15. ed. ampl. rev e atual., São Paulo: Atlas, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 3. ed., atual., 8. tir., São Paulo: Malheiros, 2001.

ONU – Organização das Nações Unidas. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5>. Acesso em: 25 abr. 2023.

RIZZI, Ester. Aula Estado e Democracia: Parte II. Curso de Especialização em Direito Público. 02.09.2021.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: Coletânea Políticas Públicas, vol. 2, Brasília: ENAPE, 2006. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2915/1/160425\\_coletanea\\_pp\\_v2.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2915/1/160425_coletanea_pp_v2.pdf). Acesso em: 23

abr. 2023.

SILVA, Vigílio Afonso da. Direito Constitucional Brasileiro. 2. ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Portal. Disponível em: [https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/.](https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/) Acesso em: 27 abr. 2023.

SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Painel de Orçamento Federal. Disponível em: [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orçamentaria\\_qlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria_qlk04&anonymous=true&sheet=SH06). Acesso em: 27 abr. 2023.

VARIKAS, Eleni. Igualdade (1998). In: HIRATA, Helena. et al., (orgs.). Dicionário crítico do feminismo. São Paulo: UNESP, 2009. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4098403/mod\\_resource/content/1/Kergoat%20p.67-75%20in%20Dicionario\\_critico\\_do\\_feminismo%202009.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4098403/mod_resource/content/1/Kergoat%20p.67-75%20in%20Dicionario_critico_do_feminismo%202009.pdf). Acesso em: 26 jun. 2023.

## **O relevante papel da Advocacia Pública para a promoção dos Direitos à Saúde da Mulher sob a perspectiva da igualdade de gênero:**

Definição de padrões institucionais estratégicos para uma atuação mais consciente.

Adoção de medidas para garantir à saúde das Advogadas Públicas.

Patricia Ulson Pizarro Werner

### **Resumo**

A Advocacia Pública tem papel central na condução de medidas para a concretização das políticas públicas de saúde das mulheres, sob a perspectiva da igualdade de gênero, com destaque a dois pontos de vista: (i) definição de padrões institucionais estratégicos a serem incorporados nas teses jurídicas para estimular uma atuação mais consciente; (ii) Adoção de medidas para garantir a saúde e o empoderamento das Advogadas Públicas, a partir de reflexões suscitada pela Agenda 2030-ONU.

## 1. Compreender as Políticas Públicas de Saúde da Mulher e Equidade de Gênero: uma proposta para a transformação da cultura institucional.

É essencial bem compreender a estrutura jurídica do projeto constitucional do Sistema Único de Saúde (SUS) e das políticas públicas de saúde que o concretizam, com o fim de incorporar metodologias estratégicas para a produção de manifestações jurídicas que ajudem a promover o direito à saúde das mulheres e a igualdade de gênero de forma irradiante e sistematizada, no sentido de propagar seus princípios e diretrizes nas orientações traçadas sobre as diversas políticas públicas na área da saúde, assim como, em cooperação com outras áreas, como educação, assistência social, orçamento, dentre outras.

A Advocacia Pública exerce seu papel de protagonista em todas as fases do ciclo das políticas públicas, por força da sua própria missão constitucional, razão pela qual pode contribuir efetivamente para promover a concretização dos direitos à saúde das mulheres sob a perspectiva de gênero, um avanço que requer o desenho de projetos de incentivo e o próprio amadurecimento da cultura institucional.

Nas atividades da consultoria e assessoramento jurídico atua como intérprete qualificada, ponto que demonstra ser importante fomentar

a ideia de que a Advocacia Pública é um agente de promoção dos Direitos Fundamentais no cumprimento do seu mister cotidiano, como por exemplo, ao ajudar a bem delinear cláusulas de um convênio ou contrato de gestão, elaborar pareceres, manifestações judiciais, orientações gerais para a Administração, várias oportunidades que abrem oportunidades reais para estimular reflexões sobre o tema.

### 1.1. Conceito: Igualdade de gênero na saúde

O conceito de gênero é uma categoria jurídica adotada na legislação brasileira em diversos contextos, como por exemplo, no Plano Plurianual da União para o período de 2024-27<sup>1</sup>, no Estatuto da Igualdade Racial<sup>2</sup>, na Lei Maria da Penha<sup>3</sup>, no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)<sup>4</sup>.

1 Lei Federal n. 14.802/2024. Por exemplo: Artigo 4.º, § 2º - Art. 4º São agendas transversais do PPA 2024-2027: [...] § 2º As metas de indicadores serão desagregadas por gênero e raça/etnia para os objetivos estratégicos e específicos com público-alvo definido, sempre que possível.

2 Lei Federal n. 12.288/10. Por exemplo: Art. 13 - Art. 1.º, parágrafo único, inciso III - Parágrafo único. Para efeito deste Estatuto, considera-se: [...] II - desigualdade de gênero e raça: assimetria existente no âmbito da sociedade que acentua a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais;

3 Lei Federal n. 11.340/2006 - Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes: [...] VIII - a promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia;

4 Lei Federal n. 11.530/2007 - Art. 3º São diretrizes do Pronasci: [...] I - promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural; (g.n.)

Compreender o *direito à saúde sob a perspectiva de gênero* é buscar seu significado mais amplo, é ir além da distinção biológica entre homens e mulheres, requer assimilar a evolução histórica da situação das mulheres em suas especificidades socioculturais, evitando-se a perpetuação da desigualdade, que se conecta à situações diversas e complexas que diferenciam as próprias mulheres, em toda sua diversidade: negras, indígenas, quilombolas, lésbicas, bissexuais, transexuais, em situação de prisão, mulheres do campo, da floresta e das águas, com deficiência, em situação de rua, com sofrimento psíquico, e nos diferentes ciclos de vida, com ênfase nos processos de climatério e envelhecimento.

Igualdade de gênero na saúde exige uma mudança de mentalidade, requer a compreensão de que as mulheres e os homens *“têm as mesmas condições e oportunidades para realizarem seus direitos e potencial para serem saudáveis”*<sup>5</sup>, beneficiando-se dos resultados alcançados e cooperando com o avanço da qualidade da saúde de todos.

Promover a igualdade de gênero em matéria de saúde requer o desenvolvimento de capacidades

5 Organização Mundial da Saúde (OPAS). Américas (ONU). Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). Tópicos. Equidade de gênero em saúde. Disponível em: Equidade de gênero em saúde - OPAS/OMS | Organização Pan-Americana da Saúde (paho.org), visto 4/3/24.

institucionais especiais que viabilizem a compreensão da dimensão do problema de forma metodológica, a partir de diversas categorias como a ‘matriz de análise’, ‘planos de gênero’, a ‘criação de instrumentos de avaliação’<sup>6</sup>, com destaque às ferramentas propostas pela Organização Mundial de Saúde (OMS)<sup>7</sup>:

A OMS também desenvolveu ferramentas para garantir a consideração sistemática de gênero na concepção, implementação e avaliação de políticas e programas de saúde, que incluem:

- Matriz de Análise de Gênero e Perguntas Relativas à Análise de Gênero;
- Escala de Avaliação Sensível às Questões de Gênero e Ferramenta de Análise de Gênero;
- Lista de verificação dos planos e programas de saúde relacionados às questões de gênero.

## **2. Ferramentas interpretativas: Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) e Perspectiva de Gênero.**

É importante incorporar a noção de que

6 World Health Organization (WHO). Gender Mainstreaming Health. Managers – a practical approach. Facilitators’ Guide, 2011. Disponível em: <Gender mainstreaming for health managers: a practical approach (who.int)>

7 Organização Mundial da Saúde. Américas (ONU). Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). Tópicos. Equidade de gênero em saúde. Disponível em: Equidade de gênero em saúde - OPAS/OMS | Organização Pan-Americana da Saúde (paho.org), visto 4/3/24.



tanto o estudo das políticas públicas, como o direito à saúde da mulher pela perspectiva da igualdade de gênero, são abordagens complementares e necessárias para o aprimoramento institucional da Advocacia Pública.

Na Escola Nacional Superior da Advocacia Pública da ANAPE (ESNAP) estuda-se no Curso de Especialização em Direito Público, realizado em parceria com a Universidade de São Paulo (USP), a disciplina Teoria Jurídica das Políticas Públicas, desenvolvida na obra da Professora Maria Paula Dallari Bucci, que adota a concepção da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), uma ferramenta que auxilia a compreensão das políticas públicas e a consequente melhora da qualidade da atuação profissional. É um poderoso ponto de vista acadêmico que enriquece o resultado do trabalho interpretativo, qualifica o produto jurídico oferecido pela Advocacia Pública para fortalecer os fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Não é o objetivo dessa breve reflexão adentrar ao tema, mas para quem quiser saber mais, recomenda-se a leitura do *Dossiê: Direito e Políticas Públicas*<sup>8</sup>, no qual há acesso inicial aos

estudos do grupo de estudo nacional sobre o tema.

O relevante destacar que a igualdade de gênero é uma perspectiva complementar a ser adotada na análise das políticas públicas, uma ferramenta que auxilia o intérprete a perceber e procurar caminhos para ajudar a desenvolver ações que auxiliem a superar as discriminações históricas contra as mulheres, na análise dos inúmeros casos concretos apresentados judicial e extrajudicialmente.

Estruturar a compreensão e a interpretação jurídica do direito à saúde da mulher a partir dos métodos das ferramentas da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), em consonância com a perspectiva da igualdade de gênero, de forma irradiante e articulada, reforça o relevante papel da Advocacia Pública para auxiliar na concretização de Direitos Fundamentais.

## **2.1. Significados: O que são políticas públicas de saúde igualitárias?**

O desenho das políticas públicas igualitárias para garantir o acesso à saúde das mulheres requer um diagnóstico das reais necessidades de todos os segmentos da população feminina, o desenho preciso atribuições federativas no âmbito do SUS, previsão orçamentaria, assim como, a definição das destinatárias. Segundo o Censo

8 BUCCI, M. P. D. MÉTODO E APLICAÇÕES DA ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS (DPP). REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 791–832, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.430. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>. Acesso em: 3 mar. 2024.



Brasil 2022, as mulheres representam 51.5% da população brasileira<sup>9</sup>: cuidam e são cuidadas.

Igualdade significa o respeito às questões de gênero, conceito complexo, que requer a compreensão das características socialmente construídas de mulheres e homens, variáveis longas do tempo e entre as diversas culturas, vai muito além das diferenças biológicas binárias. A Organização Mundial de Saúde (OMS) sustenta ser necessário desagregar dados e conduzir análises para identificar diferenças sexuais e de gênero nos riscos e oportunidades de saúde, além de projetar intervenções apropriadas, medidas que melhoram o acesso e os benefícios dos serviços de saúde para todos<sup>10</sup>.

Equidade na construção de políticas públicas de saúde das mulheres considera a diversidade humana de forma ampla, como classe social, raça e etnia, gênero e identidade de gênero, geração, orientação sexual, deficiência. Compreende a atenção também à proteção às equipes que trabalham no SUS, conforme o Programa Nacional

de Equidade de Gênero, Raça, Etnia e Valorização da trabalhadora no SUS, criado em março de 2022.

A Organização Mundial de Saúde (OMS) entende que “as normas de gênero influenciam o acesso e o controle sobre os recursos necessários para atingir a saúde ideal”<sup>11</sup>, razão pela qual destaca os seguintes fatos com essenciais a serem examinados na construção das políticas públicas:

- As normas, os papéis e as relações de gênero podem influenciar os resultados de saúde e afetar a obtenção da saúde, do bem-estar mental, físico e social.
- A desigualdade de gênero limita o acesso aos serviços de saúde de qualidade e contribui para taxas de morbidade e mortalidade evitáveis em mulheres e homens ao longo da vida.
- O desenvolvimento de programas de saúde sensíveis às questões de gênero, apropriadamente implementados são benéficos para homens, mulheres, meninos e meninas.
- É necessário desagregar dados e conduzir análises de gênero para identificar diferenças sexuais e de gênero nos riscos e oportunidades de saúde, além de projetar intervenções apropriadas.

9 O país tem uma população residente de 203.080.756. Deste total, 104.548.325 (51,5%) são mulheres e 98.532.431 (48,5%) são homens. O que significa que existe um excedente de 6.015.894 mulheres em relação ao número de homens. O IBGE considera, para fins de registro, o sexo biológico do morador atribuído no nascimento. Censo 2022: mulheres são maioria em todas as regiões pela primeira vez | Agência Brasil (ebc.com.br), visto em 2.3.24.

10 Equidade de gênero em saúde - OPAS/OMS | Organização Pan-Americana da Saúde (paho.org), Visto em 2.3.24.

11 OMS. OPAS. Equidade de gênero em saúde. Disponível em: Equidade de gênero em saúde - OPAS/OMS | Organização Pan-Americana da Saúde (paho.org)

- Abordar a desigualdade de gênero melhora o acesso e os benefícios dos serviços de saúde<sup>12</sup>.

A saúde tem um tema central quando se busca concretizar os Direitos das Mulheres, por pressupor cuidados com a saúde física, mental e social. O conceito é formalmente conhecido e aceito, mas, a sua execução é muito complexa<sup>13</sup>. A partir da busca pela prevenção, tratamento e cura de doenças, nesse contexto amplo, cresce a possibilidade de êxito das medidas de promoção de igualdade de gênero e empoderamento das mulheres, conquistados dentro de um ambiente de respeito aos direitos humanos e ao desenvolvimento sustentável. A igualdade de homens e mulheres, a igualdade de gênero, será fortalecida com a preservação da saúde de todos, que devem conviver em ambientes salubres.

## **2.2. A compreensão das Políticas Públicas de Atenção a Mulher no Sistema Único de Saúde (SUS)**

As políticas públicas destinadas para atenção integral da saúde da mulher integram o projeto constitucional do Sistema Único de Saúde (SUS), delineado com base nos princípios da

igualdade, do acesso universal e da integralidade.

A sua estrutura pressupõe a participação efetiva da comunidade e o fortalecimento do sistema federativo, a partir da concepção de uma sólida rede hierarquizada e regionalizada<sup>14</sup>, que considere cenários complexos e diversos de cada região do País. Por sua vez, a Advocacia Pública é um ator essencial na condução do processo de construção das políticas públicas de saúde, de forma transversal, sob a denominada lente de gênero, diante da possibilidade de atuar através de ações integradas no âmbito federativo e coordenadas entre as várias áreas governamentais.

A ampliação dos direitos à saúde da mulher vem ocorrendo de forma gradual, inicialmente compreendido de forma restrita para atender à saúde materna ou a ausência de enfermidade associada ao processo de reprodução biológica. A ideia de direitos sexuais e gêneros começou a ganhar força com Programa de Atenção Integral a Saúde (PAISM), de 1984, sendo importante destacar, como marco essencial, a Política Nacional de Atenção integral à Saúde da Mulher (PNAISM -2004).

<sup>12</sup> OMS. OPAS. Equidade de gênero em saúde. Disponível em: Equidade de gênero em saúde - OPAS/OMS | Organização Pan-Americana da Saúde (paho.org)

<sup>13</sup> Para a Organização Social da Saúde (OMS) - Saúde é o estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença.

<sup>14</sup> WERNER, Patricia Ulson Pizarro. Direito à saúde. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/170/edicao-2/direito-a-saude>

A PNAIMS incorporou várias pautas igualitárias de gênero, diversidade sexual, geração, raça/etnia, pobreza, exclusão social, a partir de princípios e diretrizes contidos na legislação básica: Constituição Federal/88, Lei n.º 8.080/90 e Lei n.º 8.142/90, Normas Operacionais Básicas (NOB) e Normas Operacionais de Assistência à Saúde (NOAS) e toda sua rica legislação supletiva.

Historicamente, cabe destacar medidas paulatinamente projetadas: (i) Dentre os princípios e diretrizes do SUS foi acrescentada, em 2017, a previsão da organização de atendimento público específico e especializado para mulheres e vítimas de violência doméstica em geral, que garanta, entre outros, atendimento, acompanhamento psicológico e cirurgias plásticas reparadoras<sup>15</sup>; (ii) No ano de 2023 foi criado o *Subsistema de Acompanhamento à Mulher nos Serviços de Saúde*<sup>16</sup>. Até então, havia a previsão de um Subsistema de Acompanhamento durante o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, no qual se garantia o direito a permitir a presença de um acompanhante durante todo esse processo. A alteração legislativa ampliou o direito ao acompanhamento maior de idade a consultas, exames e

procedimentos realizados em unidades de saúde públicas ou privadas durante todo o período do atendimento, independentemente de notificação prévia.

Nesse contexto, é fundamental entender o perfil da mulher no SUS, como profissional de saúde, como usuária do sistema para o seu próprio atendimento, assim como, acompanhando crianças e outros familiares, pessoas idosas, com deficiência, vizinhos, amigos. Esse papel de cuidado com o próximo é objeto da Política Nacional de Humanização do SUS – HumanizaSUS, criada em 2003, visando valorização dos usuários, trabalhadores e gestores no processo de produção da saúde.

- Humanizar é também aprimorar a qualidade do atendimento, como redução de filas e do tempo de espera, com ampliação do acesso; atendimento acolhedor e resolutivo baseado em critérios de risco; implantar modelo de atenção com responsabilização e vínculo; garantia dos direitos dos usuários; valorização do trabalho na saúde; gestão participativa nos serviços<sup>17</sup>.

Implantar os direitos da saúde da mulher pressupõe a compreensão da distribuição de competências

15 Art. 7, XIV acrescentado em 2017 à Lei n.º 12.845, de 1º de agosto de 2013.

16 Lei Federal n. 8.080/90 - Capítulo VII, acrescentado pela Lei n. 14.737/23, artigo 19-J

17 Brasil. Ministério da Saúde. Política Nacional de Humanização – Humaniza SUS. Disponível em: Objetivos do HumanizaSUS – Ministério da Saúde ([www.gov.br](http://www.gov.br))

no âmbito do SUS entre os entes federados, com foco nas Regiões de Saúde, Módulo Assistencial (Município-sede e Município-polo), considerando a realidade pontual de 5.568 Municípios, dos 26 estados e do Distrito Federal, conforme definições de conceitos-chaves fixados na Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS-SUS 01/2001).

Nesse contexto, cabe às Secretarias de Estado da Saúde e do Distrito Federal a elaboração do *Plano Diretor de Regionalização*<sup>18</sup>, em consonância com o Plano Estadual de Saúde, sua submissão à aprovação da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e do Conselho Estadual de Saúde (CES) e o encaminhamento ao Ministério da Saúde, que devem incluir responsabilidades mínimas de assistência pré-natal, parto e puerpério,

Os princípios e programas que garantem o direito à saúde das mulheres de forma integral, sob a perspectiva da igualdade de gênero, necessitam ser incorporados de forma consciente e ativa nos

posicionamentos oficiais elaborados pela Advocacia Pública, em todas as áreas de atuação, a partir de diretrizes interpretativas construídas de forma estratégica e com caráter pedagógico.

### **2.3. Avaliação e Tendências das Políticas Públicas de Saúde da Mulher: a 17.ª Conferência Nacional de Saúde.**

As políticas públicas de saúde devem seguir como referenciais as orientações estratégicas do Conselho Nacional de Saúde (CNS), fixadas a partir de diretrizes deliberadas na Conferência Nacional de Saúde<sup>19</sup>, Conselhos de Saúde<sup>20</sup>, ajustadas com a área orçamentária e programas de governo<sup>21</sup>.

19 Lei Federal n. 8.142/90, Artigo 1., § 1º A Conferência de Saúde reunir-se-á a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde.

20 Lei Federal n. 8.142/90, Artigo 1.º § 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo e § 3º O Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) terão representação no Conselho Nacional de Saúde.

21 Lei Federal n.º 8.142/90. Lei Complementar n.º 41/12. a Conferência Nacional de Saúde e o Conselho Nacional de Saúde devem estabelecer diretrizes para a condução da política de saúde no âmbito federal. Para o quadriênio 2024-2027, as diretrizes foram formalizadas por meio da Resolução n.º 715, de 20 de julho de 2023. Disponível em W2jOMcLWqx1wLMZMqx7Y6MMVFCjxGgR1WzGlcOqC.pdf (saude.gov.br). Visto em 2.3.24.

18 O Plano Diretor de Regionalização é o instrumento de ordenamento do processo da assistência em cada estado/DF, baseado nos objetivos de definição de prioridades de intervenção coerentes com as necessidades de saúde da população e garantia de acesso dos cidadãos a todos os níveis de atenção Brasil. Ministério da Saúde. Portaria n. 95 de 26/1/01. Amplia as responsabilidades dos municípios na Atenção Básica; define o processo de regionalização da assistência; cria mecanismos para o fortalecimento da capacidade de gestão do Sistema Único de Saúde e procede à atualização dos critérios de habilitação de estados e municípios Disponível em: Ministério da Saúde (saude.gov.br). Visto em 2/3/24.

A 17ª Conferência Nacional de Saúde (CNS)<sup>22</sup>, realizada entre os anos de 2023-2024, teve tema central “*Garantir direitos, defender o SUS, a vida e a democracia – Amanhã vai ser outro dia!*”<sup>23</sup>. A partir do exame do Relatório Consolidado (versão preliminar)<sup>24</sup>, pode-se notar que o tema da saúde da mulher foi abordado de forma ampla e integral, vinculado aos ideais: (i) Democracia e garantia dos direitos humanos; (ii) saúde mental de quem cuida e quem é cuidado; (iii) proteção ao meio ambiente, (iv) direitos sexuais e reprodutivos (gestação, menopausa, transição de gênero, igualdade), (v) mulheres negra, migrantes, comunidades tradicionais, quilombolas, (vi) violência contra as mulheres, (vii) assédio moral e sexual no trabalho, (viii) mulheres com deficiência, (ix) mulheres encarceradas, (x) representatividade das mulheres

22 As etapas preparatórias da 17ª edição contaram com mais de 2 milhões de participantes em todo Brasil – o dobro da última edição. Pela primeira vez na história, as propostas discutidas em 99 Conferências Livres, com a participação de mais de 42 mil pessoas em todo país, serão levadas para a etapa nacional. As conferências livres são organizadas por qualquer segmento da sociedade civil e promovidas em âmbito municipal, intermunicipal, regional, macrorregional, estadual, distrital e nacional. A CNS terá ainda 110 participantes internacionais. Para saber mais: Em edição histórica, 17ª Conferência Nacional de Saúde começa neste domingo (2) – Ministério da Saúde ([www.gov.br](http://www.gov.br)), visto em 2.3.24.

23 Segundo regras fixadas pelas Resoluções nº 680, de 5/8/22 e Resolução nº 705, de 10/01/23 do Conselho Nacional de Saúde.

24 Observa-se que até o fechamento desse artigo não havia sido publicado o Relatório Final - Relatório Consolidado\_da\_17\_CNSv2\_1.pdf ([saude.gov.br](http://saude.gov.br)). Foi utilizado também como referência o Plano Nacional de Saúde – 2024-2027. Ministério da Saúde. Disponível em [W2jOMcLWqx1wLMZMqx7Y6MMVFCjxGgR1WzGlcOqC.pdf](https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-saude-2024-2027) ([saude.gov.br](http://saude.gov.br))

nos Conselhos de Saúde e na gestão; (xi) Implementar, consolidar e garantir o financiamento à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da mulher (PNAISM) em todos os ciclos de vida: meninas, adolescentes, idosas, em todas as condições: gestação, parto, puerpério, abortamento, climatério, em especial, para gestantes e puérperas de risco habitual e alto risco, garantindo equipe e estrutura de forma permanente com implantação de teleconsultas com especialidades para consultas de retorno e avaliação de exames, garantindo acompanhamento profissional no município.

Hoje busca-se consolidar os avanços no campo dos direitos sexuais e reprodutivos, com ênfase na melhoria da atenção obstétrica, no planejamento familiar, na atenção ao abortamento inseguro e no combate à violência doméstica e sexual. Agrega, também, a prevenção e o tratamento de mulheres vivendo com HIV/aids e as portadoras de doenças crônicas não transmissíveis e de câncer ginecológico. Além disso, amplia as ações para grupos historicamente alijados das políticas públicas, nas suas especificidades e necessidades.

### **2.3. Avaliação e Tendências das Políticas Públicas de Saúde da Mulher: empoderamento das Advogadas Públicas no ambiente de trabalho institucional e nas associações de**



## classe, reflexões a partir da Agenda 2030-ONU.

Analisar experiências que promovam a defesa e promoção da igualdade de gênero e empoderamento das mulheres inspira e sugere caminhos a serem seguidos.

O Dia Internacional da Mulher é o mais conhecido e divulgado - o dia "8 de março" - celebra a mulher e estimula a elaboração de diagnósticos sobre ações efetivas de combate às desigualdades, como por exemplo, no ano de 2023, o foco foi o tema *divisão digital de gênero*<sup>25</sup>, preocupação atual sobre como conduzir a construção de um mundo digital inclusivo, com o acesso à rede de internet, estímulo ao engajamento cívico e participação política, combate à violência de gênero on line e a saúde mental<sup>26</sup>. Nesse contexto, a Organização Mundial de Saúde (OMS) realçou a importância dos últimos avanços em inovação e saúde digital como ferramenta para melhorar os resultados de saúde.

De forma estratégica, a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) – Região das Américas, lançou a Resolução CD 59/6 – Roteiro para a transformação do setor da Saúde

a Região das Américas com o fim de transformar a saúde pela via digital, promover o posicionamento de lideranças femininas, de modo a ajudar a tornar os sistemas de saúde serem mais eficientes, sustentáveis, com boa qualidade, economicamente acessíveis e equitativos. Oferece um kit de ferramentas para ajudar e apoiar a transformação digital do setor, com ênfase no fortalecimento dos sistemas de informação em saúde<sup>27</sup>.

Destaca-se também o Dia Internacional das Mulheres no Multilateralismo, - dia "25 de janeiro" - como objetivo de reconhecer o papel essencial desempenhado pelas mulheres na promoção dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento sustentável dentro do sistema multilateral<sup>28</sup>.

Nessa data, defende-se o aumento da representação das mulheres nos principais cargos de tomada de decisão que moldam e implementam as agendas multilaterais e a garantia de que o funcione por meio de ações

25 Tema: "DigitALL: Inovação e tecnologia para a igualdade de gênero".

26 ONU. PNUD. Achim Steiner. Administrador do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD. Dia Internacional da Mulher 2023 | United Nations Development Programme (undp.org)

27 World Health Organization (OMS). Americas. Pan American Health Organization (PAHO). In honor of the Observance of International Women's Day 2023. "DigitALL: Innovation and Technology for gender equality. Disponível em: Microsoft Word - Concept Note and Agenda - IWD2023 - FINAL.docx (paho.org). Visto em 3.3.24.

28 Conferência Geral da UNESCO, Resolução 41 C/57. A ONU Brasil destaca a importância da data, ao homenagear a brasileira Bertha Lutz por seu papel líder nas negociações internacionais que levaram à fundação das Nações Unidas, com a garantia da inclusão da igualdade de gênero em seu famoso preâmbulo: "Reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, e na igualdade de direito dos homens e das mulheres" Disponível em: Dia Internacional das Mulheres no Multilateralismo | As Nações Unidas no Brasil. Visto em 2.3.24.



e acordos transformadores para a igualdade de gênero a partir de uma plataforma global para um diálogo intergeracional entre mulheres líderes no sistema multilateral e uma nova geração de mulheres como futuras líderes na governança global<sup>29</sup>.

Apesar de ser uma data criada com enfoque nas relações internacionais, o multilateralismo no âmbito de colaboração entre vários países com um objetivo comum, a possibilidade de agregar outros autores, como a sociedade civil, a ideia pode ser devidamente avalizada e ajudar a definir ações protetivas dos Direitos das Mulheres de forma bem ampla, como em órgãos públicos, instituições, associações, entidades civis, etc..

Nesse contexto, sobressai a lógica dos denominados *Princípios de Empoderamento das Mulheres*<sup>30</sup> (*Women's Empowerment Principles, WEPs*), lançado em 2010, que defendem a necessidade de ações afirmativas de igualdade de gênero para a promoção de talentos, habilidades, experiências nos locais de trabalho e na comunidade.

Saúde e empoderamento das mulheres são direitos conexos. O

<sup>29</sup> CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS (oas.org), Visto em 2.3.24.

<sup>30</sup> ONU. ONU Mulheres Brasil. Rede Brasil do Pacto Global. Baseada na cartilha oficial global dos WEPs (Princípios de Empoderamento das Mulheres, da sigla em inglês) cartilha\_UNU\_Mulheres\_Nov2017\_digital.pdf (onumulheres.org.br)

*Princípio 3 – Saúde do trabalho*<sup>31</sup>, bem-estar e segurança no ambiente de trabalho realça a importância do papel institucional para preservação da saúde física e emocional, segurança e bem-estar dos trabalhadores e trabalhadoras, em sentido amplo, que implicam na melhoria da produtividade, com a sugestão das seguintes ações: (i) Estabelecer políticas e procedimentos internos de prevenção de todas as formas de violência e assédio sexual no trabalho; (ii) Garantir a igualdade de acesso de todos os funcionários ao seguro de saúde, incluindo trabalhadores em tempo parcial, e aos serviços de apoio aos sobreviventes de violência e assédio; (iii) Respeitar os direitos das mulheres e dos homens aos trabalhadores de folga para cuidados médicos e aconselhamento para si e seus dependentes, (iv) Proporcionar condições de trabalho seguras e proteção contra a exposição a materiais perigosos e divulgar riscos potenciais, inclusive para a saúde reprodutiva; (v) Abordar questões de segurança e proteção, incluindo viagens de trabalho e negócios, e treinar a equipe de segurança e os

<sup>31</sup> United Nations Global Compact. UNWOMEN. Women's Empowerment Principles. 3. Employers play a key role in preserving and promoting the physical and emotional health, safety and wellbeing of their women and men employees. Sexual harassment and violence signify high costs to women in terms of lost earnings, missed promotions and overall wellbeing. Companies are impacted in form of employee absenteeism and productivity losses. Employee Health, Well-Being and Safety | WEPs

gerentes para reconhecer sinais de violência contra as mulheres, tráfico de pessoas, trabalho e exploração sexual<sup>32</sup>.

Interessante notar as recomendações sobre a forma de incorporação desses princípios pelas instituições, a chamada WEPs Journey, as quais pressupõem um ciclo contínuo de 6 (seis) estágios<sup>33</sup>: (i) Reunir apoio interno para a assinatura dos WEPs (Consider); (ii) Coletar informações necessárias para uma assinatura (Sign); (iii) mostrar o compromisso da empresa com a igualdade de gênero no seu site e ativar as partes interessadas internas com a ajuda de práticas e recomendações específicas para o setor (Activate); (iv) engajar as partes interessadas externas por meio da cadeia de valor (Engage); (v) Coleta de dados em relação ao Quadro de Transparência e Prestação de Contas

32 United Nations Global Compact. UNWOMEN. Women's Empowerment Principles..Tradução livre. 3. Suggested Actions. Employee Health, Well-Being and Safety | WEPs

33 UNWomen | 2021 | Region : Global.WEPs Journey: Adopting the WEPs is a continuous journey of six main stages. The Journey guides WEPs signatories through: (1) gathering internal support for signing the WEPs (Consider), (2) collecting information required for a signature (Sign), (3) showing the company commitment to gender equality on the company profile page (EN, JP) and activating internal stakeholders with the help of industry-specific practices and recommendations (Activate), (4) engaging external stakeholders through the value chain (Engage), (5) gathering data against the WEPs Transparency and Accountability Framework (Sustain), and (6) reporting on eight key performance indicators on their WEPs company profile pages (Report). Disponível em: About | WEPs. Para saber mais acesse: Equality Means Business: WEPs Brochure | WEPs. 4. WEPs Toolkit: your tools for advancing gender equality in the workplace, marketplace & community – acesse - About | WEPs.

dos WEPs (Sustain); (vi) Relatórios sobre oito indicadores-chave de desempenho em suas páginas de perfil de empresa WEPs (Report).

Os princípios divulgados pelas denominadas “WEPs Community”, de forma colaborativa, visam promover redes de práticas de empoderamento das mulheres, com foco em temas como a igualdade no ambiente de trabalho e tolerância zero contra o assédio sexual, os quais foram incorporados na Agenda 2030 da ONU, que fixou os objetivos do desenvolvimento sustentável.

Nesse cenário, destaca-se ainda o Movimento Elas Lideram 2030, coliderado pela ‘ONU Mulheres’ e pelo ‘Pacto Global da ONU Brasil’<sup>34</sup>, com o fim de promover a igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres a partir e posições de liderança, sob o enfoque da lente de gênero que deve guiar todas as pautas essenciais de Direitos Humanos.

Os exemplos citados buscam mostrar caminhos de parcerias e inspiração para desenvolvimento de projetos no âmbito da Advocacia Pública, com especial relevância na análise do papel da mulher na formulação das políticas internas de cada Instituição e de cada Associação representativa.

34 ONU. ONU Brasil. Disponível em: ONU Mulheres e Pacto Global lançam Movimento Elas Lideram 2030 | As Nações Unidas no Brasil, visto em 2.3.24.

A relação protetiva entre direitos fundamentais, direito das mulheres, igualdade de gênero, direito à saúde compreendem só a criação de estrutura para o empoderamento das mulheres, mas, também, o acompanhamento da efetividade das medidas adotadas. O direito à saúde das mulheres abrange questões amplas institucionais, com respeito aos aspectos da saúde física, mental e social.

Cabe às Instituições da Advocacia Pública e às Associações promoverem as agendas da saúde da Advogada Pública, igualdade de gênero e empoderamento, em conjunto, com o fim de abrir caminhos para facilitar intercâmbio de informações, controle de resultados, fixar novas metas e compartilhar boas práticas.

#### **2.4. Duas experiências exitosas: A ANAPE e o CONPEG.**

Destacam-se duas iniciativas complementares no âmbito da Advocacia Pública, extremamente relevantes, em consonância com a ideia exposta sobre o respeito aos direitos da saúde das mulheres, equidade de gênero, diversidade étnico-racial e empoderamento.

A Associação Nacional dos Procuradores do Estado e do DF<sup>35</sup> (ANAPE) lançou no âmbito do programa

Saúde dos Procuradores uma pesquisa sobre Níveis de Saúde e Qualidade de Vida dos Procuradores do Estado e do DF”, referência 2022-23, tendo por objetivo mapear os níveis de Saúde e Qualidade de Vida dos Procuradores e Procuradoras dos Estados e do Distrito Federal ativos ou aposentados, no âmbito psicossocial e profissional, e sistematizar informações sobre a higidez da Saúde Física e Mental dos membros da Carreira.

A pesquisa é profunda e traça várias recomendações, dentre as quais, criação de um Comitê de Inclusão, a realização de campanhas permanentes de conscientização sobre diversidade e minorias e a implantação urgente de um Programa de Vida Saudável<sup>36</sup>.

A criação do Fórum Permanente de Equidade do Colégio Nacional de Procuradores Gerais (CONPEG), criado em 2022, que fez um levantamento sobre questões de equidade e diversidade étnico racial em todas as procuradorias estaduais, retrato inédito com foco no panorama da diversidade, que traz muitos elementos para a compreensão da saúde sob a perspectiva da igualdade e gênero, agendas que devem ser articuladas conjuntamente. O resultado foi publicado no documento “Panorama da Diversidade nas

35 Disponível em: [saude-procuradores\(anape.org.br\)](http://saude-procuradores(anape.org.br))

36 ANAPE. ANAPE divulga resultado de pesquisa sobre saúde e qualidade de vida dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, visto em 4.3.24.

Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal<sup>37</sup>”.

Os exemplos são citados por representarem iniciativas de excelente qualidade, cabendo o estudo dos resultados em uma outra resenha. Não há pretensão de esgotar o tema, mas somente pontuar tendências a serem estudadas academicamente, incorporadas nos calendários institucionais e das associações de classe, visando a promoção dos direitos à saúde das mulheres, na perspectiva da igualdade de gênero e, conseqüentemente, conquistar excelentes resultados para a saúde de todos.

### 3. Conclusões

- Compreender o direito à saúde sob a perspectiva de gênero revela a necessidade de buscar seu significado mais amplo, para além da distinção biológica entre homens e mulheres, denota assimilar a evolução histórica da situação das mulheres em suas especificidades socioculturais, evitando-se a perpetuação das desigualdades. Consiste na compreensão de que as mulheres e os homens têm o mesmo potencial para serem saudáveis, são iguais em direitos e deveres na promoção da saúde individual e coletiva, e que todos se

beneficiam com essas conquistas.

- Estruturar a interpretação jurídica da garantia dos direitos à saúde da mulher a partir dos métodos das ferramentas da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), em consonância com a perspectiva da igualdade de gênero, de forma irradiante e encadeada com outras áreas, reforça o relevante papel da Advocacia Pública na concretização dos Direitos Fundamentais.
- A Política Nacional de Atenção integral à Saúde da Mulher (PNAISM) incorporou várias pautas igualitárias de gênero, diversidade sexual, geração, raça/etnia, pobreza, exclusão social. O olhar deve compreender o perfil da mulher no SUS de forma integral: usuárias, trabalhadoras e gestoras. Em sua complexidade, pressupõe a compreensão de princípios e conceitos, os quais necessitam ser incorporados de forma consciente e ativa nos posicionamentos elaborados pela Advocacia Pública, em todas as áreas de atuação, com o fim de viabilizar a produção de diretrizes interpretativas estratégicas e de caráter pedagógico.
- A 17ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), realizada entre 2022-23, fixou as seguintes agendas como relevantes para garantia dos

37 Disponível em: [Lin Panorama Conpeg](#).

direitos da saúde da mulher, de foram ampla e integral, vinculado aos ideais: (i) saúde mental de quem cuida e quem é cuidado; (ii) direitos sexuais e reprodutivos (gestação, menopausa, transição de gênero, igualdade), (iii) mulheres negra, migrantes, comunidades tradicionais, quilombolas, (iv) violência contra as mulheres, (v) assédio moral e sexual no trabalho, (vi) mulheres com deficiência, (vii) mulheres encarceradas, (viii) representatividade das mulheres nos Conselhos de Saúde e na gestão (ix) Implementar, consolidar e garantir o financiamento à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da mulher (PNAISM) em todos os ciclos de vida: meninas, adolescentes, idosas, em todas as condições: gestação, parto, puerpério, abortamento, climatério, em especial, para gestantes e puérperas de risco habitual e alto risco, garantindo equipe e estrutura de forma permanente com implantação de tele consultas com especialidades para consultas de retorno e avaliação de exames, garantindo acompanhamento profissional no município.

- Na agenda internacional a tendência é correlacionar os temas da saúde da mulher, igualdade de gênero, empoderamento, cabendo destacar os denominados Princípios de

Empoderamento das Mulheres<sup>38</sup> (Women's Empowerment Principles, WEPS), lançado em 2010, e incorporado à Agenda 2030 da ONU, que defende a necessidade de ações afirmativas de igualdade de gênero para a promoção de talentos, habilidades, experiências nos locais de trabalho e comunidade. Ênfase deve ser dada ao - Princípio 3 – Saúde do trabalho, bem-estar e segurança no ambiente de trabalho<sup>39</sup>, que realça a importância do papel das Instituições para a preservação da saúde física e emocional, segurança e bem-estar das trabalhadoras e dos trabalhadores. São necessárias mudanças culturais e estratégicas institucionais para a real evolução do tema.

- Cabe às Instituições da Advocacia Pública e às Associações de Classe promoverem as agendas da saúde da mulher Advogada Pública, igualdade de gênero e empoderamento, em conjunto, com o fim de abrir caminhos para facilitar intercâmbio de informações,

38 ONU. ONU Mulheres Brasil. Rede Brasil do Pacto Global. Baseada na cartilha oficial global dos WEPS (Princípios de Empoderamento das Mulheres, da sigla em inglês)cartilha\_ONU\_Mulheres\_Nov2017\_digital.pdf (onumulheres.org.br)

39 United Nations Global Compact. UNWOMEN. Womens's Empowerment Principles. 3. Employers play a key role in preserving and promoting the physical and emotional health, safety and wellbeing of their women and men employees. Sexual harassment and violence signify high costs to women in terms of lost earnings, missed promotions and overall wellbeing. Companies are impacted in form of employee absenteeism and productivity losses. Employee Health, Well-Being and Safety | WEPS



controle de resultados, fixar nova metas e compartilhar boas práticas.

- É importante que se demonstre de forma transparente os compromissos assumidos com a igualdade de gênero, a partir da coleta dados, produção de relatórios sobre os indicadores de desempenho escolhidos e definição de políticas de prestação de contas.
- Destacam-se duas experiências exitosas iniciais de mapeamento dos problemas: (i) A pesquisa sobre os Níveis de Saúde e Qualidade de Vida dos Procuradores do Estado e do DF” realizada pela Associação Nacional dos Procuradores do Estado e do DF (ANAPE) e,(ii) O documento “Panorama da Diversidade nas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, produzido pelo Fórum Permanente de Equidade do Colégio Nacional de Procuradores Gerais (CONPEG).

#### 4. Bibliografia

BUCCI, M. P. D. MÉTODO E APLICAÇÕES DA ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS (DPP). REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 791–832, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.430. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>.

TELES, Maria Amélia de Almeida. Breve história do feminismo no Brasil e outros ensaios. São Paulo: Alameda, 2018

WERNER, Patricia Ulson Pizarro. Direito à saúde. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/170/edicao-2/direito-a-saude>

#### Sítios eletrônicos

Associação Nacional dos Procuradores do Estado e do DF (ANAPE). Pesquisa Saúde dos Procuradores Disponível em: [saude-procuradores \(anape.org.br\)](http://saude-procuradores(anape.org.br)) e ANAPE divulga resultado de pesquisa sobre saúde e qualidade de vida dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal.

Brasil. Ministério da Saúde. Política Nacional de Humanização – Humaniza SUS. Disponível em: [Objetivos do HumanizaSUS – Ministério da Saúde \(www.gov.br\)](http://objetivosdohumanizasus.gov.br)

Brasil. Agência Brasil. Censo 2022. Disponível em: [Censo 2022: mulheres são maioria em todas as regiões pela](http://censo2022.gov.br)



primeira vez | Agência Brasil (ebc.com.br), visto em 2.3.24.

Brasil. Conselho Nacional de Saúde. Relatório Consolidado da 17ª CNSv2\_1.pdf (saude.gov.br).

Brasil. Ministério da Saúde. Plano Nacional de Saúde – 2024-2027. Disponível em LMZMqx7Y6MMVFCjxGgR1WzGlcOqC.pdf (saude.gov.br) de Equidade e Diversidade (CONPEG). Pesquisa Panorama da Diversidade nas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: Link Panorama Conpeg

Organização Mundial da Saúde (OMS). Américas (ONU). Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). Tópicos. Equidade de gênero em saúde. Disponível em: Equidade de gênero em saúde-OPAS/OMS | Organização Pan-Americana da Saúde (paho.org), visto 4/3/24.

Organização Mundial da Saúde (OMS). OPAS. Equidade de gênero em saúde. Disponível em: Equidade de gênero em saúde - OPAS/OMS | Organização Pan-Americana da Saúde (paho.org)

Organização das Nações Unidas (ONU). CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS (oas.org), Visto em 2.3.24.

Organização das Nações Unidas (ONU). UNESCO. Conferência Geral da UNESCO. Disponível em: Dia Internacional das Mulheres no Multilateralismo | As Nações Unidas no Brasil.

Organização das Nações Unidas (ONU). ONU Mulheres Brasil. Rede Brasil do Pacto Global. Baseada na cartilha oficial global dos WEPs (Princípios de Empoderamento das Mulheres, da sigla em inglês). Disponível em: cartilha\_UNU\_Mulheres\_Nov2017\_digital.pdf (onumulheres.org.br)

United Nations (UN). PNUD. Achim Steiner. Administrador do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Dia Internacional da Mulher 2023 | United Nations Development Programme (undp.org)

United Nations (UN). United Nations Global Compact. UNWOMEN. Womens' Empowerment Principles. Employee Health, Well-Being and Safety | WEPs

United Nations (UN). UNWomen | 2021 | Region : Global. WEPs Journey: Disponível em: About | WEPs. Para saber mais acesse: Equality Means Business: WEPs Brochure | WEPs . 4. WEPs Toolkit: your tools for advancing gender equality in the workplace, marketplace & community – acesse - About | WEPs.

ONU. ONU Brasil. Disponível em: ONU Mulheres e Pacto Global lançam Movimento Elas Lideram 2030 | As Nações Unidas no Brasil.

World Health Organization (WHO). Gender Mainstreaming Health. Managers – a practical approach. Facilitators'

Guide, 2011. Disponível em>. Gender mainstreaming for health managers: a practical approach (who.int)

World Health Organization (WHO). Americas. Pan American Health Organization (PAHO). In honor of the Observance of International Women's Day 2023. "DigitALL: Innovation and Technology for gender equality. Disponível em: Microsoft Word - Concept Note and Agenda - IWD2023 - FINAL.docx (paho.org).

## **Desafiando as Estruturas**

### **A Luta pela Igualdade de Gênero no Direito**

Samya Suruagy do Amaral Barros Pacheco

Lívia de Oliveira Lage

#### **Resumo**

Este artigo explora a persistente desigualdade de gênero no campo do Direito, com foco especial na ausência de mulheres em posições de liderança e gestão. Através de uma análise crítica das barreiras enfrentadas pelas mulheres, incluindo experiências pessoais das autoras, uma procuradora do Estado de Alagoas com quase 15 anos de experiência e a outra, atualmente Procuradora-Geral do Estado de Alagoas, com mais de 20 anos de experiência, o texto destaca a importância de promover mudanças estruturais e culturais para alcançar a igualdade de gênero. Discute-se a necessidade de revisão das estruturas jurídicas e organizacionais, a importância da representatividade feminina em cargos de liderança e as medidas necessárias para combater a discriminação e valorizar as contribuições femininas no ambiente jurídico.

## Introdução

A luta pela igualdade de gênero no Direito é uma batalha contínua, marcada por avanços significativos e desafios persistentes. Como Procuradoras do Estado de Alagoas e membros ativos de associações jurídicas, testemunhamos e vivenciamos a complexidade dessa luta, especialmente no que diz respeito à representatividade feminina em cargos de liderança e gestão.

Devido ao histórico de exclusão das mulheres das profissões jurídicas, a doutrina jurídica empregada pelos profissionais do direito é predominantemente elaborada por homens, os quais colocaram suas próprias questões e preocupações no centro da discussão. Como resultado, essa doutrina tende a refletir uma perspectiva masculina predominante no âmbito jurídico.

A designação de mulheres para posições de destaque, como a própria chefia da Procuradoria Geral do Estado de Alagoas, representa um marco importante, demonstrando o esforço de algumas mulheres para se tornarem agentes de mudança e líderes em seus órgãos, mas também evidencia as barreiras que ainda precisamos superar, uma vez que acreditamos que a simples inclusão das mulheres em posições de destaque na carreira jurídica não é suficiente, por si só para promover a igualdade.

Este artigo visa discutir as estruturas sistêmicas que perpetuam a desigualdade de gênero no campo do Direito, refletindo sobre experiências pessoais e coletivas que ilustram a urgência de promover um ambiente mais inclusivo e equitativo. Através desta análise, busca-se não apenas destacar os desafios enfrentados pelas mulheres, mas também propor caminhos para a construção de um futuro onde a igualdade de gênero seja uma realidade incontestável no ambiente jurídico.

## A ausência de mulheres em papéis de liderança e viés inconsciente

O viés inconsciente compreende atitudes ou estereótipos, sejam positivos ou negativos, que influenciam nosso entendimento, decisões ou ações em relação a indivíduos ou grupos de maneira inconsciente. Independentemente do gênero, todos os seres humanos são suscetíveis a essas predisposições, uma vez que somos intrinsecamente capacitados para realizar associações implícitas. Essa capacidade contribui para o raciocínio ágil, mas também estabelece o alicerce para a formação de estereótipos, preconceitos e discriminação.

Os vieses inconscientes criam distorções que são responsáveis por influenciar negativamente a tomada de decisão, o

comportamento e o julgamento em relação às mulheres, levando à discriminação e reduzindo as chances da equidade de gênero. Os estereótipos que levam a esses vieses aumentam em mercados que são tradicionalmente masculinos, o que gera um grande desafio para as corporações na retenção de mulheres talentosas. Era o caso das orquestras algumas décadas atrás e é, ainda hoje, o caso da liderança das organizações, fortemente marcada pela convicção de que cargos mais altos devem ser ocupados pelos homens, enquanto cargos inferiores, pelas mulheres. (Kerr, s.d. , p.5)

Embora o viés inconsciente possa ser direcionado a qualquer pessoa, é particularmente preocupante quando grupos em posição de dominância manifestam tais vieses contra indivíduos pertencentes a grupos com características protegidas por lei, o que pode culminar em comportamentos discriminatórios.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 7.716/1989, juntamente com a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), a Lei nº 14.611/2023 e o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), entre outras legislações, estabelecem proteções contra a discriminação e promovem a igualdade de direitos, proibindo o preconceito

baseado em raça, gênero, deficiência, idade, orientação sexual, religião, estado civil, situação familiar, gravidez, entre outros aspectos, no âmbito do trabalho e na prestação de serviços.

A trajetória profissional feminina no Direito, especialmente em cargos de alta gestão, é marcada por obstáculos que refletem a persistente desigualdade de gênero e o papel do viés inconsciente como perpetuador desta desigualdade de gênero. Como procuradoras e mães, vivenciamos em maior ou menor escala a escassez de modelos femininos em posições de liderança, uma realidade que não apenas desestimula, mas também perpetua a subrepresentação feminina. A escassez de mulheres em posições de liderança na organização sinaliza às jovens que elas não têm lugar ali, sugerindo uma falta de pertencimento e representatividade feminina nas futuras posições de comando.

Como já explicitado, a exclusão histórica das mulheres das profissões do direito fez com que a doutrina, aplicada cotidianamente, fosse desenvolvida por homens, refletindo, assim, uma perspectiva masculina sobre o mundo, mas não é só, as próprias decisões dos tribunais e dos juízes também refletem o mundo masculino onde eles estão inseridos.

De fato, as decisões judiciais são influenciadas por gênero, ou seja,

a realidade construída em uma sentença poderia ser construída de maneira diferente caso o julgamento não fosse majoritariamente dominado por homens brancos.

Não entendemos que a simples adição de mulheres nas diversas profissões legais automaticamente alteraria o foco masculino do direito e do raciocínio jurídico. Embora uma maior representação feminina seja necessária, isso pode não ser suficiente. Afinal, a instituição do direito permanece, e seu design institucional é uma maneira de distribuir autoridade entre diferentes atores, assegurando que os textos legais sempre operem a partir de uma estratégia específica de enquadramento dos fatos, estes sempre na perspectiva masculina.

O que percebemos na nossa vivência profissional é que existe uma definição muito estreita de liderança efetiva no ambiente de trabalho. Essa definição está quase sempre ligada a adjetivos que tradicionalmente são características masculinas, como assertividade, determinação e resiliência. Isso tem como consequência o afastamento de mulheres ou mesmo de homens que não exibem essas características e não são percebidos como líderes nos órgãos públicos em geral.

Por exemplo, o comportamento socialmente aceitável varia de acordo com o gênero do indivíduo que o manifesta.

Este aspecto constitui uma limitação para as mulheres, as quais frequentemente se vêem obrigadas a moderar seus próprios comportamentos a fim de evitar serem rotuladas como "autoritárias", "emocionalmente instáveis", "caprichosas", entre outros adjetivos comumente empregados para caracterizar mulheres em posições de liderança.

A nomeação apenas da segunda mulher na história do Estado, como Procuradora Geral do Estado de Alagoas, é um marco significativo, mas também um reconhecimento por uma trajetória de liderança dentro da Procuradoria-Geral do Estado. Como Procuradora-Geral, a minha trajetória, repleta de desafios e conquistas, ilustra a resiliência necessária para navegar em um ambiente predominantemente masculino.

Essa qualidade de firmeza e autoconfiança, frequentemente vinculadas ao universo masculino, foram as que mais se destacaram no início da minha trajetória profissional na área jurídica. Enfrentei a perda de meus pais em um período bastante breve e, na condição de mãe solteira, vi-me compelida a iniciar minha carreira na advocacia criminal, um segmento predominantemente masculino dentro do já masculinizado campo do direito, ao passo que simultaneamente me dedicava aos estudos para concursos públicos.



Iniciei minha jornada em uma Procuradoria Geral do Estado onde as referências femininas eram escassas, praticamente inexistentes em cargos de liderança, dentro de um órgão jurídico caracterizado pela limitada diversidade e representatividade, além de posições jurídicas pouco consolidadas. Contudo, preservei, de forma resiliente, a confiança em minha capacidade de desempenhar um excelente papel como gestora. Mesmo na ausência de modelos femininos de referência, consegui visualizar-me como uma promotora de transformações não apenas para as mulheres, mas também para os integrantes da advocacia pública como um todo.

Não obstante, estou ciente de que esse sentimento de pertencimento que experimentei e continuo a experimentar na carreira, oriundo de uma persistência intrínseca às minhas qualidades pessoais, não constitui uma norma generalizada, especialmente no contexto das jovens mulheres. Por essa razão, uma das vertentes de capacitação a serem implementadas sob minha administração visa fomentar o sentimento de pertencimento entre mulheres e grupos minoritários. Revela-se imperativo dar voz às mulheres nos âmbitos dos órgãos públicos. Nesse sentido, destaca Joice Berth:

Em longo prazo, o silenciamento dos grupos oprimidos e o endurecimento

do conveniente desinteresse dos grupos dominantes em discutir nossas matrizes opressoras geradoras das desigualdades deixaram um enorme atraso na produção de conhecimento, visto que há uma incompletude em quase tudo que se propõe a estudar sobre temas correlatos, e uma superficialidade generalizada que mutilou todas as forças que careciam do conhecimento profundo para se atualizar e instrumentalizar a sociedade no sentido de viabilizar práticas de erradicação dos nossos problemas históricos. Para esse quadro, Dotson, tem outra expressão: pernicious ignorance – em português, ignorância prejudicial, de má-fé, perniciososa, que se constitui em violência epistêmica. Insto é, que atinge saberes e conhecimentos da população negra, uma vez que há uma deliberada ação para dificultar o acesso e negar a produção intelectual dos grupos historicamente oprimidos. Essa ignorância advém do fato de as classes dominantes perpetuarem a manutenção das desigualdades e lutarem de todas as formas contra a perda da hegemonia do discurso único.

Sobre silenciamento e ignorância prejudicial a grupos oprimidos, podemos também pensar a realidade das mulheres negras a partir da afirmação de Monique Evelle, uma

ativista negra brasileira, durante uma palestra em 2015: “Nunca fui tímida, fui silenciada.”. Essa afirmação denuncia um sistema que funciona a partir da opressão pelo apagamento, o que também está na fala da feminista negra caribenha Audre Lorde: “O peso do silêncio vai acabar nos engasgando.” Assim como Dotson, Lorde reflete que tal silêncio não é individual, mas um silenciamento institucional, uma conduta, uma ação que provoca esse silenciar de grupos subalternos. (Berth, 2020, p.57)

A ausência de mulheres em espaços de destaque não é apenas uma questão de representatividade; é um reflexo das estruturas sistêmicas que limitam nossopotencial. Como profissionais do Direito, devemos questionar e desafiar essas estruturas, promovendo um ambiente mais inclusivo e equitativo. A presença feminina em cargos de liderança é crucial para inspirar futuras gerações e garantir a igualdade de gênero no âmbito jurídico.

### **Desigualdades no ambiente de trabalho**

No âmbito jurídico, a igualdade de gênero no ambiente de trabalho é um princípio fundamental, mas a prática revela uma realidade distante desse ideal. As desigualdades de gênero persistem de forma marcante, especialmente no que tange à

valorização e ao reconhecimento das contribuições femininas.

A dificuldade de fazer a voz feminina ser ouvida e respeitada é um reflexo de estruturas patriarcais arraigadas que permeiam também o ambiente de trabalho. A necessidade de um endosso masculino para que as ideias e opiniões das mulheres sejam levadas a sério é um sintoma claro da desvalorização sistemática da competência feminina.

Nesse sentido, cumpre reconhecer em nossa trajetória pessoal que as presunções acerca das habilidades femininas frequentemente acarretam prejuízos às nossas carreiras. Enquanto jovens mães, observamos nossos colegas masculinos sendo escolhidos para integrar comissões, realizar viagens e participar de congressos, sob a suposição de que estaríamos impossibilitadas de nos afastarmos de nossos filhos pequenos. Em contrapartida, os jovens pais que se dedicam ao cuidado de seus filhos são frequentemente enaltecidos como “superpais”, sendo considerados hábeis e comprometidos tanto com suas trajetórias profissionais quanto com suas vidas pessoais.

Como profissionais do Direito, reconhecemos a importância de promover mudanças legislativas, mas principalmente as mudanças culturais, que garantam a igualdade

de gênero no ambiente de trabalho. É imperativo que as estruturas jurídicas e organizacionais sejam revisadas e adaptadas para combater efetivamente essas desigualdades, assegurando que todos, independentemente do gênero, tenham suas vozes igualmente ouvidas e valorizadas.

### **Experiências pessoais de desigualdade**

Ao longo das nossas carreiras jurídicas, enfrentamos diversas situações que evidenciam a desigualdade de gênero e a discriminação no ambiente de trabalho. Em ocasiões, principalmente no início da carreira, já tivemos as nossas opiniões ignoradas por colegas, apenas para serem valorizadas quando repetidas por um homem.

Além disso, mesmo sendo a procuradora responsável por um processo, é comum que questionamentos sejam direcionados a um colega homem, mesmo que ele não possua conhecimento detalhado sobre o caso, evidenciando uma preferência inconsciente ou consciente por autoridades masculinas.

Como assessora especial da Procuradora-Geral, a discriminação também se manifestou quando minha gravidez se tornou um impedimento para minha participação em uma comissão, revelando como a maternidade ainda é vista como um obstáculo na trajetória profissional das mulheres.

No exercício da função de Procuradora-Geral, tornou-se necessário efetuar ajustes em determinados departamentos da Procuradoria Geral do Estado que demonstraram resistência à liderança feminina, sendo que todos os setores sujeitos à transformação eram liderados por homens. Antes mesmo de minha nomeação como Procuradora-Geral, enfrentei um obstáculo no Palácio do Governo ao ser impedida de entrar para participar de uma reunião, na qual eu era a única mulher designada a integrar a mesa. A minha entrada foi permitida apenas após a apresentação das minhas credenciais como funcionária pública.

Por essa mesma razão, empenhei-me em transformar o paradigma que fundamenta as diretrizes jurídicas emanadas pela Procuradoria Geral do Estado de Alagoas. Uma das minhas primeiras medidas consistiu em assegurar que uma procuradora, recentemente tornada mãe, pudesse usufruir de sua licença-maternidade subsequente à sua posse. É fundamental que acolhamos as novas procuradoras e advogadas com o suporte que lhes é devido.

Enquanto mulheres, percebemos que a sociedade nos atribui um valor inferior em comparação aos nossos colegas de carreira do sexo masculino. A contribuição que oferecemos à organização é frequentemente subestimada, resultando em uma

pressão exacerbada sobre nós para que nossa performance exceda as expectativas, visto que nos sentimos constantemente compelidas a comprovar nosso valor à entidade.

Essas experiências pessoais refletem barreiras sistêmicas que precisam ser enfrentadas para construir um ambiente de trabalho verdadeiramente igualitário e inclusivo no campo do Direito.

### **Mulheres em cargos de gestão**

Atualmente, somos duas mulheres exercendo funções gerenciais na Procuradoria Geral do Estado de Alagoas, uma na posição de autoridade máxima do órgão e a outra como assessora especial da Procuradora-Geral. Após anos de experiência cotidiana nessa instituição, torna-se essencial destacar os progressos realizados bem como identificar os desafios e trajetórias que ainda precisamos enfrentar.

Nesse sentido, a primeira coisa a ser destacada é a necessidade de adotar uma postura mais rígida para assegurar a autoridade. No contexto específico do Estado de Alagoas, a atuação da Procuradora-Geral exemplifica bem essa situação. Suas orientações, rigorosamente seguidas pelos órgãos do Poder Executivo Estadual, refletem não apenas sua competência, mas também a postura pró-mulheres e pró-minorias adotada pelo governo estadual.

Alagoas destaca-se pela paridade de gênero em suas secretarias, um avanço notável, principalmente quando comparado aos outros estados, porém, ainda insuficiente, uma vez que Alagoas ainda é o único estado em que mais da metade das secretarias é comandada por mulheres.

A persistência de altos índices de feminicídio aponta para uma desigualdade profunda e a urgência de medidas mais eficazes para proteger as mulheres. No Direito, como em tantas outras áreas, a luta por igualdade e segurança para as mulheres em posições de liderança continua sendo um desafio crucial.

Mas não se fala aqui em inclusão e diversidade como fins em si mesmos, mas também como uma forma de melhorar a própria qualidade do trabalho produzido pela advocacia pública estadual. É crucial entender que a promoção de uma ampla diversidade de perspectivas desempenha um papel vital na elevação da qualidade do trabalho. Isso ocorre porque a diversidade nos permite desafiar suposições e preconceitos, contribuindo para um questionamento mais profundo do que é considerado "normal".

Para efetivar essa mudança, é necessário que os gestores estejam dispostos a integrar conhecimentos livres de preconceitos sobre gênero e reconhecer a importância da

diversidade no ambiente jurídico.

Para efetivar a igualdade de gênero, é necessário expor lacunas de conhecimento e educar sobre a importância da diversidade de gênero, desafiando normas estabelecidas e promovendo uma compreensão mais profunda e precisa em todas as áreas do conhecimento. Isto implica em insistir e integrar questões de gênero de maneira sistemática nas capacitações internas e na cultura organizacional, transformando perspectivas minoritárias em partes integrantes do cenário organizacional mais amplo.

Precisamos não apenas reivindicar mudanças, mas também implementá-las ativamente, incorporando a igualdade de gênero como um fator de qualidade nas assessorias jurídicas. De fato, combater o viés implícito passa pela identificação consciente desses vieses e do desenvolvimento de competências culturais através de diálogos abertos com a comunidade feminina.

## **Conclusão**

A jornada em direção à igualdade de gênero no Direito é longa e repleta de obstáculos. No entanto, as experiências e reflexões compartilhadas neste artigo reforçam a importância de persistir nessa luta. É importante criar uma cultura inclusiva na advocacia pública, adotando a diversidade e inclusão como valores fundamentais. Todos no sistema

jurídico têm o papel de identificar e combater o viés implícito, promovendo a equidade e a justiça através de uma maior conscientização e ação.

A representatividade feminina em cargos de liderança não apenas inspira futuras gerações, mas também contribui para a construção de um ambiente jurídico mais justo e equitativo. A inclusão de gênero na carreira deve ser mais do que uma bandeira da gestão da Procuradora-Geral do Estado de Alagoas, é preciso ação e compromisso da liderança para romper barreiras e reverter os comportamentos que favorecem os homens.

É fundamental que sigamos trabalhando para a eliminação do viés inconsciente, oferecendo apoio para que as mulheres se sintam confiantes em exercer posições de liderança no órgão.

É imperativo que continuemos a questionar, desafiar e transformar as estruturas que limitam o potencial das mulheres no Direito. Através da união, do diálogo e da ação, podemos avançar em direção a um futuro onde a igualdade de gênero seja uma realidade palpável e inegável.

Nesse sentido, a conclusão do presente trabalho é que a representatividade de gênero, embora importante, não pode ser a única forma de inclusão das mulheres no ambiente de trabalho. É necessário o trabalho contínuo



para conscientização sobre o viés implícito de cada componente do órgão através de capacitações e medidas conscientes de apoio para as mulheres dentro da advocacia pública para que as nossas percepções dos valores centrais de representatividade e imparcialidade avancem, em vez de permanecerem fixas na estrutura de uma época em que apenas uma pequena parte da comunidade estava representada nos órgãos jurídicos e a lei e a doutrina eram formuladas a partir dessa perspectiva.

## **Bibliografia**

- Baer, Susanne. Equality Adds Quality: On Upgrading Higher Education and Research in the Field of Law. University of Michigan Law School, 2017. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/articles/2047>. Acesso em: 05 de março de 2024.
- Berth, Joice. Empoderamento. São Paulo: Sueli Carneiro; Jandaíra, 2020.
- Chopp, Debra. Addressing Cultural Bias in the Legal Profession. University of Michigan Law School, 2017. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/articles/1874>. Acesso em: 05 de março de 2024.
- Editora Globo. Pesquisa do LinkedIn mostra que viés inconsciente prejudica a carreira de mulheres. Revista Marie Claire, 2021. Disponível em: <https://revistamarieclaire.globo.com/Work/noticia/2021/04/pesquisa-do-linkedin-mostra-que-vies-inconsciente-prejudica-carreira-de-mulheres.html>. Acesso em: 04 de março de 2024.
- Graycar, Regina. The Gender of Judgements: Some Reflections on "Bias". Social Science Research Network Electronic Library, 2008. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1170622>. Acesso em: 05 de março de 2024.
- Kerr, Cristina. Os impactos dos estereótipos nas carreiras das mulheres. S.d. Disponível em: [https://vocesa.abril.com.br/coluna/cris-kerr/como-os-vieses-de-genero-prejudicam-a-carreira-das-mulheres#google\\_vignette](https://vocesa.abril.com.br/coluna/cris-kerr/como-os-vieses-de-genero-prejudicam-a-carreira-das-mulheres#google_vignette). Acesso em: 04 de março de 2024.
- Sharp e Howlett. Eliminating Implicit Biases among Lawyers, Part 1. American Bar Association, 2021. Disponível em: [https://www.americanbar.org/groups/gpsolo/publications/gpsolo\\_ereport/2021/march-2021/eliminating-implicit-bias-among-lawyers-part-1/](https://www.americanbar.org/groups/gpsolo/publications/gpsolo_ereport/2021/march-2021/eliminating-implicit-bias-among-lawyers-part-1/). Acesso em: 05 de março de 2024.
- Scarnecchia, Suelyn. Responding to Gender Bias in the Courts: Progress without Accountability. University of Michigan Law School, 1994. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/articles/715>. Acesso em: 05 de março de 2024.



## **A AGENDA 2030 E A PARIDADE DE GÊNERO NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS Brasília-DF2024**

Valentina Jungmann Cintra

### **Resumo:**

O artigo tem por objetivo analisar os ODS 5 e ODS 16 da Agenda 2030, para verificar se as medidas adotadas pelo Sistema de Justiça estão sendo suficientes para se atingir participação paritária de gênero (50%) no preenchimento das vagas dos Tribunais brasileiros, propondo a alternância de editais mistos (com homens e mulheres) e exclusivos de mulheres como garantia de se efetivar a paridade de gênero.

## 1 A AGENDA 2030

### 1.1 Aspectos Gerais

De 25 a 27 de setembro de 2015, Chefes de Estado e de Governo reunidos na sede das Nações Unidas, em Nova York, em decisão histórica, comprometeram-se com uma agenda política, ampla e universal, para os próximos 15 anos, anunciando 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável com 169 metas associadas e indivisíveis, visando ao desenvolvimento global.<sup>1</sup>Tais objetivos e metas refletem o resultado de uma consulta pública que durou mais de dois anos, ouvindo-se, em especial, os mais pobres e mais vulneráveis.

Respeitando o direito internacional e sem comprometer a soberania plena dos Estados-membros, os termos da Agenda 2030 foram aceitos e se aplicados a todos os países, tendo com vigência a partir de 1º/1/2016. Vem sendo implementada para o pleno benefício de todos, tanto para a geração de hoje como para as gerações futuras.

A Agenda 2030 é guiada

“pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, incluindo o pleno respeito pelo direito internacional.

Fundamenta-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, tratados internacionais de direitos humanos, a Declaração do Milênio e os resultados da Cúpula Mundial de 2005. Ela é informada por outros instrumentos, tais como a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento”<sup>2</sup>.

Reconhecendo ser a pobreza, incluída a pobreza extrema, o maior desafio global, requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, a Agenda 2030 busca alcançar, de forma equilibrada e integrada, o desenvolvimento sustentável, nas suas três dimensões (econômica, social e ambiental).

Além das contínuas prioridades de desenvolvimento (tais como a erradicação da pobreza, a saúde, a educação e a segurança alimentar e nutricional), a Agenda 2030 apresenta um leque de objetivos econômicos, sociais e ambientais, definindo os meios para que eles sejam implementados.

Identifica que o combate às desigualdades dentro e entre os países, que a busca do crescimento

1 Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), última edição em 13/10/2015, in <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>>, acessado em 27/2/2024.

2 In Op. cit., Nossos Princípios e compromissos compartilhados, item 10, p. 5, onde também reafirma todos os princípios da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, incluindo, entre outros, o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, tal como estabelecido o princípio 7º da Declaração, item 12, p. 5.

econômico inclusivo e sustentável, a promoção da inclusão social, e a preservação do planeta constituem desafios inter-relacionados e dependentes uns dos outros, que só poderão ser enfrentados e resolvidos de forma eficaz se forem adotadas soluções integradas.

Ao tratar dos meios de implementação, a Agenda 2030 comprometeu-se com a “parceria global revitalizada”, de forma a trabalhar em um “espírito de solidariedade global”, em especial com os mais pobres e pessoas em situação de vulnerabilidade, facilitando um “engajamento global intensivo em apoio à implementação de todos os Objetivos e metas, reunindo governos, setor privado, sociedade civil, o Sistema das Nações Unidas e outros atores e mobilizando todos os recursos disponíveis”<sup>3</sup>.

Verificou, ainda, a necessidade da (i) mobilização de recursos financeiros, do incremento (reforço) das capacidades e da transferência de tecnologias ambientalmente adequadas para os países em desenvolvimento; (ii) utilização de finanças públicas, nacionais e estrangeiras; (iii) adoção de ações com o setor privado, microempresas, cooperativas, multinacionais, organizações da sociedade civil

e filantrópicas<sup>4</sup>; (iv) ampliação e do fortalecimento da participação dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos na tomada das decisões econômicas, na definição das normas internacionais e na governança econômica global<sup>5</sup>.

Considerou ser essencial a atuação dos parlamentos nacionais na elaboração da legislação adequada, na autorização de orçamentos para que seja garantida a responsabilização em caso de não implementação efetiva de qualquer dos compromissos assumidos pela Agenda 2030. Previu que os Governos e as instituições públicas devem atuar em colaboração com as autoridades regionais e locais, com as instituições internacionais e sub-regionais, bem como com as entidades privadas.

A Agenda 2030 atribuiu, ainda, aos governos nos níveis regional, nacional e global a responsabilidade primária de acompanhamento e avaliação do “progresso alcançado na implementação dos Objetivos e metas para os próximos 15 anos”, sendo que o Fórum Político de Alto Nível assume o “papel central na supervisão do acompanhamento e da avaliação em nível global”<sup>6</sup>.

3 Op. cit., Meios de implementação, item 39, p. 13.

4 Op. cit., Meios de implementação, item 41, p. 13/14.

5 Op. cit., Meios de implementação, item 39, p. 13.

6 Op. cit., Acompanhamento e avaliação, item 47, p. 15.

## 1.2 Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (ODS 5)

### Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas

A relevância da igualdade de gênero e do empoderamento de mulheres e meninas, para o progresso, em todos os Objetivos e metas da Agenda 2030, foram destacados, já que não há que se falar em desenvolvimento sustentável “se para metade da humanidade continuam a ser negados seus plenos direitos humanos e oportunidades<sup>7</sup>”.

Assim, as mulheres e meninas devem ter acesso às mesmas condições e oportunidades que os homens e meninos, incluindo a educação de qualidade, participação política, recursos econômicos, emprego, liderança e tomada de decisões em todos os níveis, restando consignado pela Agenda 2030 que,

“[...]Vamos trabalhar para um aumento significativo dos investimentos para superar o hiato de gênero e fortalecer o apoio a instituições em relação à igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres nos âmbitos global, regional e nacional. Todas as formas de discriminação e violência

contra as mulheres e meninas serão eliminadas, incluindo por meio do engajamento de homens e meninos. A integração sistemática da perspectiva de gênero na implementação da Agenda é crucial<sup>8</sup>”.

Segundo o ODS 5 da Agenda 2030<sup>9</sup>, para se alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas, é preciso que se (i) acabe com todas as formas de discriminação, em toda parte; (ii) elimine todas as formas de violência, tanto nas esferas públicas como nas privadas, incluindo o tráfico, a exploração sexual e outros tipos; (iii) elimine todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas; (iv) reconheça e valorize o trabalho de assistência e o doméstico não remunerado, inclusive com a disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e ações políticas de proteção social; (v) favoreça a responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família; (vi) garanta a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança, em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública; (vii) assegure

<sup>8</sup> Op. cit., item 20, p. 8

<sup>9</sup> Op. cit., Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas, p. 24/25.

<sup>7</sup> Op. cit., A nova Agenda, item 20, p. 7/8.

o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos<sup>10</sup>; (viii) realizem reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, ao acesso e controle de bens imóveis ou de outras classes; aos serviços financeiros, herança e aos recursos naturais, de acordo com as leis nacionais; (ix) incrementem o uso por parte das mulheres e meninas de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação; (x) adotem e fortaleçam, em todos os níveis, políticas e legislações que visem a promoção da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres.

### **1.3 Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (ODS 16):**

**Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis**

Para a Agenda 2030, o desenvolvimento sustentável “não pode ser realizado sem paz e segurança; e paz e segurança estarão em risco sem o desenvolvimento sustentável<sup>11</sup>”, por isso, promover

sociedades pacíficas, justas e inclusivas, que estejam livres do medo e da violência, onde todos os seres humanos possam desfrutar de uma vida próspera e de plena realização pessoal, constitui um dos seus objetivos.

Defende a igualdade de acesso à justiça, indispensável em um “efetivo Estado de Direito e boa governança em todos os níveis e em instituições transparentes, eficazes e responsáveis<sup>12</sup>”. Reforça que “Fatores que dão origem à violência, insegurança e injustiça, como a desigualdade, a corrupção, a má governança e os fluxos financeiros e de armas ilegais, são abordados na Agenda<sup>13</sup>”.

Nesse contexto, o ODS 16 assume as seguintes metas: (i) reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade, em todos os lugares; (ii) eliminar o abuso, a exploração, o tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças; (iii) promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional; (iv) garantir a igualdade de acesso à justiça para todos; (v)

<sup>12</sup> Idem, *Ibidem*

<sup>13</sup> Para a Agenda 2030, “Devemos redobrar os nossos esforços para resolver ou prevenir conflitos e para apoiar os países em situação de pós-conflito, incluindo por meio da garantia de que as mulheres tenham um papel na construção da paz e do Estado. Fazemos um apelo para novas medidas e ações efetivas a serem tomadas, em conformidade com o direito internacional, para remover os obstáculos para a plena realização do direito de autodeterminação dos povos que vivem sob ocupação colonial e estrangeira, que continua a afetar negativamente o seu desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, bem como o seu ambiente”, op. cit., A nova Agenda, item 35, p. 12.

<sup>10</sup> Em conformidade com o que foi acordado com o Programa de Ação de Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, com a Plataforma de Ação de Pequim e com os documentos resultantes de suas conferências de revisão, cf., sub-item 5.6, do ODS 5, p. 24.

<sup>11</sup> Op. cit., A nova Agenda, item 35, p. 12.

reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado; (vi) reduzir substancialmente a corrupção e o suborno, em todas as suas formas; (vii) desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes, em todos os níveis; (viii) garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis; (ix) ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global; (x) fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento, até 2030; (xi) assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, nos termos da legislação nacional e os acordos internacionais; (xii) fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime; (xiii) promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável.

## **2 A PARIDADE DE GÊNERO E OS TRIBUNAIS JUDICIÁRIOS NO BRASIL**

### **2.1 O CNJ e a Agenda 2030**

#### 2.1.1 Aspectos da Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 4/9/2018, por meio da Resolução nº 255, instituiu a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário, instrumento para se alcançar o 5º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, onde se ressaltou que a

“crescente evidência de que a igualdade de gênero tem efeitos multiplicadores e benefícios no desenvolvimento sustentável pela participação na política, na economia e em diversas áreas de tomada de decisão e que também busca garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para liderança em todos os níveis de tomada de decisão na esfera pública; [...] que a igualdade de gênero constitui expressão da cidadania e dignidade humana, princípios fundamentais da República Federativa do Brasil e valores do Estado Democrático de Direito; [...] que a igualdade de direitos entre homens e mulheres constitui direito fundamental



previsto expressamente no art. 5º, I, da Constituição Federal de 1988”.

Para a norma, a igualdade de gênero é um objetivo que deve ser perseguido por todos os órgãos do Sistema de Justiça, devendo ser adotadas medidas concretas para que a presença de mulheres seja valorada e incentivada no Poder Judiciário.

Recentemente, em 19/12/20223, foi editada a Resolução CNJ nº 540, dispondo sobre paridade de gênero, com perspectiva interseccional de raça e etnia, tanto nas atividades administrativas, como nas jurisdicionais no âmbito do Poder Judiciário, e alterou a Resolução CNJ nº 255/2018.

Segundo o texto da Resolução CNJ nº 540/2023, os órgãos do Poder Judiciário, sempre que possível, deverão observar a participação igualitária entre homens e mulheres, com perspectiva interseccional de raça e etnia, de forma a proporcionar a ocupação de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de mulheres<sup>14</sup>, em

“I – convocação e designação de juízes(as) para atividade jurisdicional ou para auxiliar

na administração da justiça; II – designação de cargos de chefia e assessoramento, inclusive direções de foro quando de livre indicação; III – composição de comissões, comitês, grupos de trabalho, ou outros coletivos de livre indicação; IV – mesas de eventos institucionais; V – contratação de estagiários(as), inclusive nos programas de residência jurídica, ressalvados os editais em andamento; contratação de empresa prestadora de serviço terceirizado, considerada cada função do contrato, ressalvados os editais em andamento”.

Na medida do possível, o preenchimento das vagas deve respeitar a proporção respectiva de gênero, raça e etnia da população brasileira, por Estado da Federação, de acordo com os dados obtidos no último censo do IBGE e com os critérios estabelecidos pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ<sup>15</sup>, devendo ser divulgada nos portais dos tribunais, de forma acessível à consulta pública<sup>16</sup>.

No referido ato do CNJ, resolveu-

<sup>14</sup> Para a composição igualitária prevista no caput do art. 2º, da Resolução CNJ nº 540/2023, por mulher compreende-se mulher cisgênero, mulher transgênero e fluida (cf., § 1º

<sup>15</sup> Cf., § 2º, parte inicial, art. 2º, Resolução CNJ nº 540/2023. Quanto aos grupos minorizados, havendo possibilidade, essa proporção poderá ser superada, nos termos do § 2º, parte final, art. 2º, redação dada pela Resolução CNJ nº 540/2023.

<sup>16</sup> Cf., § 3º, art. 2º, na redação dada pela Resolução CNJ nº 540/2023.

se, também, que a alternância pode ser considerada como garantia da paridade de gênero, nos casos em que os juízes(as) forem convocados para atuarem na atividade jurisdicional ou auxiliarem na administração da justiça, e, ainda, nas designações de servidores(as) para cargos de chefia e assessoramento da alta administração<sup>17</sup>.

Foi mantido o Repositório Nacional de Mulheres Juristas<sup>18</sup>, que deverá ser atualizado a cada dois anos, divulgado mediante campanhas periódicas promovidas pelos tribunais, conselhos e seções judiciárias<sup>19</sup> e utilizado para viabilizar a participação de mulheres juristas ali inscritas em eventos, ações institucionais e, ainda, para que suas obras sejam conhecidas e usadas como fonte de doutrina ou de pesquisa<sup>20</sup>.

Visando ao fortalecimento e aperfeiçoamento da Política de Incentivo à Participação Institucional Feminina, previu-se a realização de um seminário nacional, que passou a integrar o calendário anual do CNJ<sup>21</sup>.

17 Cf., § 4º, art. 2º, na redação dada pela Resolução CNJ nº 540/2023.

18 O Repositório Nacional de Mulheres Juristas é um banco de dados on-line, de inscrição voluntária e publicado no Portal do CNJ, objetivando a divulgação de dados públicos ou autorizados, de mulheres que atuam no sistema de justiça ou na atividade acadêmica, com expertise em determinada área do Direito.

19 Cf., § 2º, art. 2-A, incluído pela Resolução CNJ nº 540/2023.

20 Cf., § 3º, art. 2-A, incluído pela Resolução CNJ nº 540/2023.

21 Cf., art. 2-B, incluído pela Resolução CNJ nº

Já os tribunais, conselhos e seções judiciárias deverão realizar reuniões preparatórias ao seminário nacional, de forma a proceder a um “balanço das atividades das comissões e grupos locais sobre equidade de gênero e equidade racial e para indicar ao menos uma magistrada para representar o órgão no seminário nacional”<sup>22</sup>.

### **2.1.2 Diagnóstico da Participação Feminina no Poder Judiciário**

A implementação da Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário está a cargo do CNJ<sup>23</sup>, que prevê sua atuação por meio do Comitê de Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário. Tem por missão elaborar estudos, proceder a análise de cenários e promover diálogos com os tribunais, de forma articulada com o Comitê de Acompanhamento e Capacitação sobre Julgamento com Perspectiva de Gênero no Poder Judiciário<sup>24</sup>.

A determinação para a realização do Diagnóstico da Participação Feminina no Poder Judiciário partiu do Grupo de Trabalho instituído

540/2023

22 Cf., parágrafo único, do art. 2-B, incluído pela Resolução CNJ nº 540/2023.

23 Cf. previsto no art. 3º da Resolução nº 255/2018 com a redação dada pela Resolução CNJ n. 492, de 17.3.2023

24 Cf., parágrafo único, do art. 3º, da Resolução nº 255/2018, com a redação dada pela Resolução CNJ nº 492.

nos termos contidos no art. 3º, da Resolução CNJ nº 255/2018<sup>25</sup>, que entendeu necessário ampliar o Censo do Poder Judiciário, promovido em 2018, pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias, “detalhando a ocupação dos cargos por tribunal e por atribuições típicas de atividades de alta administração e de gestão<sup>26</sup>”.

Ao apresentar os resultados do Poder Judiciário, o Diagnóstico destaca que

“É importante ter em mente a população feminina e a população masculina do país para que seja possível fazer comparações. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população brasileira é formada por 51,6% pessoas do sexo feminino e 48,4% pessoas do sexo masculino. Dessa forma, tem-se que a representatividade das servidoras, das ocupantes de cargos em comissão e função comissionada e das mulheres nomeadas para cargos de chefia supera, de 3 a 5 pontos percentuais, a representatividade da população brasileira feminina. Ao contrário, na magistratura,

os homens predominam (representam 48,4% da população e 61,2% dos juízes)”<sup>27</sup>.

Com a pesquisa, verificou-se um pequeno aumento no percentual de magistradas e de servidoras que ingressaram entre os anos de 1980 e 1993, permanecendo no patamar de aproximadamente 40% e 60%, respectivamente, até o ano de 2018<sup>28</sup>. Em relação à ocupação de cargos de Juízes e Juízas Substitutos e Titulares, a proporção de mulheres, considerados apenas os ativos em 2018, subiu de 40,4% para 42,4%<sup>29</sup>.

Em relação às Juízas e Juízes Substitutos, o número de mulheres ficou mais próximo do número de homens, ou seja, 41,9% para 45,7%. Todavia, serve de alerta a constatação de que o único caso de retração na participação das mulheres ocorreu nas convocações de juízas para atuar nos tribunais, 32,9% para 31,1%<sup>30</sup>.

Considerando o ramo da justiça, a Justiça do Trabalho apresenta os maiores percentuais de magistradas em todos os cargos, com ênfase na composição de 41,25% de Presidentes do sexo feminino. De maneira oposta, a Justiça Militar Estadual apresentou os menores percentuais de magistradas<sup>31</sup>.

25 É que na redação originária da Resolução nº 255/2018, o art. 3º previa que a implementação da Política Nacional de Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário seria implementada pelo Conselho Nacional de Justiça por meio da criação de grupo de trabalho.

26 In Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário, Conselho Nacional de Justiça, Brasília-DF, <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/relatorio-participacao-feminina.pdf>> acessado em 28/2/2024, p. 6.

27 Op. cit., p. 7

28 Op. cit., p. 8.

29 Op. cit., p. 20.

30 Op. cit., p. 9.

31 Op. cit., p. 9.

Quando da elaboração do Diagnóstico, constatou-se predominância de baixos percentuais de representatividade feminina nos cargos de Desembargadoras, Juízas Titulares e Juízas Substitutas por Unidade da Federação. Os estados do Tocantins, São Paulo, Alagoas e o Distrito Federal apresentaram percentuais inferiores a 31% de mulheres ocupando os cargos de Desembargadora, Juíza Titular e Juíza Substituta<sup>32</sup>.

Analisando apenas os cargos de Desembargadores, somente nos estados de Roraima, Pará, Mato Grosso, Pernambuco e Santa Catarina as mulheres ocupam acima de 43% dos cargos. Os piores percentuais são observados nos estados do Acre, Goiás, Mato Grosso do Sul, Alagoas, Espírito Santo e Rio Grande do Sul, que têm menos de 16% dos cargos ocupados por desembargadoras<sup>33</sup>.

Segundo o Diagnóstico, nos últimos dez anos, houve uma redução de 23,6% do percentual de magistradas em Tribunais Superiores para 19,6%<sup>34</sup>.

Ao ser analisada a participação feminina na ocupação de cargos de Presidente, Vice-Presidente e Corregedor, verificou-se que a média dos últimos dez anos ficou abaixo de 23% e a ocupação desses cargos

pelas magistradas, em 2018, foi abaixo de 34%<sup>35</sup>.

A Pesquisa sobre Negros e Negras no Poder Judiciário, realizada pelo CNJ em 2021, identificou, quanto às magistradas negras, que os maiores percentuais estão entre juízas substitutas (16,3%) e as juízas titulares (11,2%). Apontou que

“Em que pese o percentual de 12,8% de magistradas negras como juízas substitutas de segundo grau, esse valor representa somente seis pessoas. Ainda que sejam 12,1% de mulheres desembargadoras negras, percentual maior que o de desembargadores negros (7,8%), o número absoluto é menor que no grupo masculino: são 45 desembargadoras e 93 desembargadores”<sup>36</sup>.

Em 2023, foi elaborado um novo relatório, intitulado a *Participação Feminina na Magistratura: Atualizações*<sup>37</sup>. Segundo esse Relatório, “não é possível apresentar qualquer curva de tendência de

32 Op. cit., p. 11

33 Op. cit., p. 12.

34 Foram consideradas apenas as magistradas que estavam, na época, em atividade, op. cit., p. 17.

35 Op. cit., p. 20.

36 Cf. Pesquisa Sobre Negros e Negras no Poder Judiciário, CNJ, Brasília : 2021, p. 114, cf. texto na íntegra no endereço eletrônico <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/rela-negros-negras-no-poder-judiciario-150921.pdf>>, acesso em 24/2/2024.

37 Participação Feminina na Magistratura: Atualizações, CNJ : Brasília, 2023, disponível no endereço eletrônico <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/participacao-feminina-na-magistratura-v3-31-08-23.pdf>>, acesso em 29/2/2024.

crescimento e, portanto, não é possível realizar projeções de alcance de equidade de gênero na Justiça Federal e na Estadual”<sup>38</sup>.

Por meio dessa atualização, apurou-se que, em 2023, nacionalmente, o percentual de juízas no Poder Judiciário foi de 38%<sup>39</sup> e que, nos Tribunais de Justiça, em todo o País, a participação de mulheres como desembargadoras apresentou percentuais inferiores a 25%<sup>40</sup>.

Na Justiça Federal, quase todos os tribunais apresentaram percentuais inferiores ao encontrado nacionalmente<sup>41</sup>. Para a Pesquisa, tal fato aliado ao “baixo quantitativo de mulheres ingressantes na magistratura federal, aponta para uma possibilidade de permanência de baixo percentual de participação feminina entre os desembargadores, ao longo dos anos”<sup>42</sup>.

Os TRTs, na composição relativa a desembargadoras, segundo o Relatório, em sua grande maioria (22), apresentam percentuais iguais ou superiores a 25%, destacando-se o TRT5, o TRT12, o TRT17 e o

TRT11, onde mais da metade dos desembargadores são mulheres, e negativamente o TRT24, pela ausência de desembargadoras<sup>43</sup>.

Quanto a Justiça Militar, “os dados apresentam a baixíssima recorrência, ocorrendo, apenas no TJMRS, a presença de apenas uma magistrada como desembargadora”<sup>44</sup>.

Com relação aos Tribunais Superiores, diante dos dados analisados, a pesquisa concluiu que, de forma geral, existe um “baixo quantitativo de ministras”<sup>45</sup>.

A Pesquisa reconheceu que as barreiras de acesso de mulheres à magistratura “não se encontram apenas no ingresso. É bastante evidente a diminuição de participação de mulheres na composição dos tribunais, como ministras e desembargadoras”<sup>46</sup>.

Admitiu que se deve avançar na coleta de dados sobre raça, “a fim de se obter retrato mais fidedigno” e a importância da Pesquisa sobre Negros e Negras no Poder Judiciário”<sup>47</sup>.

### **2.1.3 A Participação Feminina nos concursos para a Magistratura**

38 Idem, p. 7.

39 Apresentando percentual igual ao registrado em 2019, cf., op. cit., p. 8

40 Parâmetro alcançando nacionalmente, destacando-se negativamente o TJAP e o de TJRR, que informaram não haver nenhuma magistrada entre os seus desembargadores; já o TJPA tem mais da metade das desembargadoras mulheres (57%), cf. op. cit., p. 13.

41 “Sendo exceção o TRF-4, e destacando-se o TRF 5 sem registrar nenhuma ministra ou desembargadora”, op. cit., idem

42 Cf. op. cit., p. 13.

43 Idem, p. 14.

44 Idem.

45 Idem.

46 Op. cit., p. 20.

47 Pesquisa disponível na íntegra no endereço eletrônico < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/rela-negros-negras-no-poder-judiciario-150921.pdf>>, acessado em 24.2.2024.



Para melhor compreender a relação entre os resultados do Diagnóstico da Participação Feminina no Poder Judiciário e a composição das bancas das comissões organizadoras e das bancas examinadoras dos concursos de ingresso na magistratura, o Grupo de Trabalho<sup>48</sup> encomendou um novo estudo ao Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), para avaliar “mecanismos de maior participação das mulheres nos processos seletivos de ingresso à magistratura”<sup>4950</sup>.

No Estudo, foram analisadas as informações encaminhadas pelos Tribunais sobre a composição das comissões organizadoras e das bancas examinadoras dos processos seletivos para ingresso na magistratura; a quantidade de inscritos; a relação das comissões organizadoras; a relação das bancas examinadoras e a quantidade de inscritos e aprovados nos processos

seletivos. No mesmo período, o DPJ fez um levantamento de editais e provas disponíveis nos sítios oficiais dos Tribunais, possibilitando a análise do conteúdo cobrado pelos concursos de ingresso na magistratura.

Foi considerado que, tanto as comissões organizadoras quanto as bancas examinadoras, são compostas por membros titulares e suplentes. Segundo o Relatório<sup>51</sup>, percebe-se que as maiores porcentagens de componentes mulheres se encontram entre os suplentes, com exceção das comissões organizadoras estaduais.

Ocorre, ainda, que as comissões organizadoras são compostas por membros do próprio Tribunal, podendo ser integradas por advogado(a) indicado(a) pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Nas bancas examinadoras, em regra, há a participação de um membro da OAB, sendo ainda comum a indicação de um membro por parte das Instituições de Ensino Superior (IES).

Em relação à participação de membros das instituições externas (OAB e IES), o relatório identificou a manutenção do percentual da participação feminina inferior a 30%, constatando que, em regra, as indicações externas, como as da OAB, apresentam percentuais abaixo

48 Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CNJ nº 44, de 3/3/2020.

49 Cf. Min. Dias Toffoli, ao apresentar o relatório elaborado pelo DPJ/CNJ – A Participação Feminina nos concursos para a Magistratura: Resultado de Pesquisa Nacional, [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB\\_RELATORIO\\_Participacao\\_Feminina-FIM.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_RELATORIO_Participacao_Feminina-FIM.pdf), p. 7.

50 Para o Ministro Dias Toffoli, os dados destacados neste relatório “são úteis não somente para revelar a situação da participação feminina no Poder Judiciário, mas também para subsidiar a formulação de políticas públicas judiciais promotoras de igualdade de gênero, que contribuam, de modo efetivo, com o surgimento de perspectivas culturais mais isonômicas e humanizadas, em que a diferença não seja usada a serviço da submissão e a equidade seja cultivada como princípio e como prática”, op. cit., p. 8.

51 Op. cit., p.13.



dos encontrados entre os membros dos Tribunais<sup>52</sup>.

Ao ser analisada a Justiça Estadual e comparados os dados colhidos com os de 2018, apurou-se que, na composição das comissões organizadoras nos Tribunais de Justiça, nos últimos dez anos, a participação de mulheres atingiu patamares próximos a 20%<sup>53</sup>. Já as bancas examinadoras, apresentaram, em regra, percentuais inferiores aos das comissões organizadoras. Quanto ao percentual de ingresso das magistradas, há uma “relativa estabilidade de entrada nos últimos anos, mas sempre em patamares inferiores a 40%”<sup>54</sup>.

Além do que, segundo apurado pela Pesquisa, não há uniformidade entre os Tribunais de Justiça: Nos últimos dez anos, nos Tribunais de Justiça de Roraima, Paraíba e Espírito Santo as mulheres não participaram das comissões organizadoras nem das bancas examinadoras dos concursos da magistratura; enquanto os Tribunais de Justiça de Alagoas, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Amapá, São Paulo, Sergipe, Minas Gerais e Piauí apresentaram percentual abaixo da média, tanto

nas comissões organizadoras quanto nas bancas examinadoras. Em contrapartida, o Tribunal de Justiça da Bahia apresentou alto percentual de participação de mulheres, tanto das comissões (43,8%) como das bancas (41,4%), ou seja, o quarto maior percentual de mulheres magistradas da Justiça Estadual (43%)<sup>55</sup>.

Na Justiça Federal, em 1988, o percentual de mulheres magistradas (34,6%) estava acima da média nacional (24,6%). Todavia, analisado um período de dez anos, “além desse percentual diminuir em comparação ao ano de 1988, passou a ser inferior à média nacional, chegando a 31,1%”<sup>56</sup>. Quanto ao ingresso de mulheres na magistratura federal, mesmo diante de oscilações, “o percentual de magistradas está tangente ou abaixo dos 30%”<sup>57</sup>.

Mostra o Relatório que os percentuais de participação das mulheres nas comissões e bancas de concurso dos Tribunais Regionais Federais não têm uma “regularidade”: Em 2015, o percentual de mulheres nas comissões e bancas foi o maior já registrado, 41,2%; em 2016, esse percentual foi de apenas 8,7%; em 2017, não se registrou qualquer participação de mulher, quer nas comissões organizadoras, quer nas bancas examinadoras<sup>58</sup>.

52 O Relatório destaca exceção nas indicações feitas pelas IES na composição das bancas examinadoras da Justiça Estadual, op. cit., p. 13.

53 Constituindo exceções o ano 2010, em que apenas 3,6% eram mulheres, e de dois anos de considerável aumento, 2061 (35,7%) e 2018 (30,2%), op. cit., p. 14.

54 Op. cit., p. 14.

55 Op. cit., p. 15/16.

56 Op. cit., p. 17.

57 Idem, ibidem.

58 Idem, ibidem.

A Justiça Militar, no diagnóstico anterior, já apresentava os menores resultados quanto à paridade de gênero na magistratura; em 2018, esse percentual é ainda menor, “chegando a apenas 3,7%”<sup>59</sup>.

A Justiça do Trabalho é exemplo a ser seguido, já que, em 1988, o percentual de mulheres na magistratura era de 37,3%<sup>60</sup>; em 2018, ultrapassou os 50%<sup>61</sup>. Ao contrário das demais, o percentual da participação feminina nas comissões e concursos da Justiça do Trabalho apresentou, durante o tempo, “alguma constância”: Desde 2010, a participação de mulheres tanto nas comissões como nas bancas vem sendo superior a 20%; desde 2013, a participação nas comissões tem sido superior a 35%. Mesmo assim, quanto às bancas examinadoras, constatou-se que esse percentual é sempre menor e não tem acompanhado os “picos de participação”, como o registrado em 2016, em que a participação das mulheres nas comissões organizadoras chegou a 61,5%<sup>62</sup>. O único Tribunal que apresentou estabilidade e participação efetiva de mulheres (50%), tanto em comissões organizadoras quanto em bancas, foi o TRT da 6ª Região (PE)<sup>63</sup>.

59 Op. cit., p. 19.

60 Já a média nacional, em 2018, era de 24,6%, bem inferior se comparada ao percentual da Justiça do Trabalho, op. cit., p. 20.

61 Idem, ibidem.

62 Op. cit., p. 20.

63 Op. cit., p. 21.

Ao buscar informações a respeito da declaração de raça/cor, pelo percentual de não informados e pela ausência de informações, o Relatório concluiu fazer-se necessário o aprimoramento de registros funcionais quanto ao componente raça/cor. Em números absolutos, apenas dezoito membros de comissões organizadoras e de bancas examinadoras foram informados como pretos, e, apenas, duas eram mulheres<sup>64</sup>.

Para a análise do percentual de aprovação das candidatas à magistratura, foram considerados 77 concursos realizados entre os anos de 2009 e 2017, apurando-se que, nos últimos anos, as mulheres começaram a apresentar percentuais de aprovação idênticos aos dos homens<sup>65</sup> e que, em concursos com maior participação de mulheres nas bancas examinadoras, foi possível identificar também maiores percentuais de aprovação entre as mulheres inscritas<sup>66</sup>.

#### **2.1.4 A Resolução CNJ nº 525/2023**

A Resolução CNJ nº 525, de 27/9/2023<sup>67</sup>, instituiu ação

64 Ambas compoendo concursos de Tribunais Regionais Trabalhistas distintos, sendo uma em comissão e outra em banca, realizadas entre os anos de 2010 e 2012. Os demais membros informados como pretos pertenceram a comissões e bancas da Justiça do Trabalho e da Estadual, apenas, op. cit., p. 23.

65 Op. cit., p. 27.

66 Op. cit., p. 31

67 Resolução CNJ nº 525/2023, disponível em

afirmativa de gênero, para acesso das magistradas aos tribunais de 2º grau, alterando a Resolução CNJ nº 106/2010. Entrou em vigor em 1º/1/2024 e não se aplica às Justiças Eleitoral e Militar.

Para sua edição, além de outros fatores, foram considerados o levantamento realizado pelo CNJ, em 2023, e constatado que as mulheres, embora fossem cerca de 51% da população brasileira, representavam apenas 38% da magistratura, 40% no 1º grau de jurisdição e 21,2% no 2º grau; o levantamento feito pelo CNJ, em 2021, constatou que, no universo de todas as magistradas brasileiras, as mulheres negras representam somente 19%, 13,4% das juízas e 12,1% das desembargadoras<sup>68</sup>; a aprovação da Meta 9 pelo CNJ, que consiste em integrar a Agenda 2030 ao Poder Judiciário; a aprovação pela Comissão Europeia da Justiça, em dezembro/2022, das dez diretrizes para igualdade de gênero no recrutamento e promoção de juízes, indicada a adoção, pelos tribunais, de políticas de gênero enquanto persistirem as desigualdades.

As novas regras devem ser aplicadas pelos tribunais de 2º grau que, em relação aos cargos da magistratura,

não alcançarem a proporção de 40% a 60% por gênero. Nesse caso, as vagas pelo critério de merecimento serão preenchidas por editais abertos, de forma alternada, para inscrições mistas ou para inscrições exclusivas de mulheres, até que se consiga atingir a paridade de gênero no respectivo tribunal<sup>69</sup>.

Por ser obrigatória a promoção do(a) juiz(a) que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas, em lista de merecimento<sup>70</sup>, a Resolução nº 106/2010<sup>71</sup>, art. 1-A, § 2º, estabeleceu-se, para fins de aplicação do art. 93, II, “a”, da CF/1988, que a

“consecutividade de indicação nas listas tríplexes deve ser computada separadamente, conforme a modalidade de edital aberto (exclusivo ou misto), salvo a hipótese de magistrada que tenha figurado em lista mista, considerando-se consecutiva a indicação de: a) magistrado ou magistrada que figurou em duas listas seguidas decorrentes de editais com inscrições mistas, independentemente do edital de inscrição exclusiva de mulheres que tenha sido realizado entre eles; b) magistrada que figurou

<<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5277>>, acessado em 29/2/2024.

68 Isso, apesar das mulheres pretas e pardas totalizarem 56% da população feminina brasileira, in Resolução CNJ nº 525/2023, *ibid*.

69 Cf. art. 1-A, da Resolução CNJ nº 106/2010, incluído pela Resolução CNJ nº 525/2023.

70 Cf. garantido pelo art. 93, inc. II, “a”, da CF/1988.

71 Em decorrência da redação incluída pela Resolução CNJ nº 525/2023.

em duas listas seguidas, decorrentes de editais com inscrições exclusivas de mulheres, independentemente do edital de inscrição misto que tenha sido realizado entre eles; c) magistrada que figurou em duas listas seguidas decorrentes, uma de edital de inscrição exclusiva para mulheres e outra de edital de inscrição mista, ou vice-versa”.

Para que possam ser aferidos os resultados, o CNJ deverá manter banco de dados atualizado “sobre a composição dos tribunais, desagregado por gênero e cargo, especificando os acessos ao 2º grau de acordo com a modalidade de editais abertos”<sup>72</sup>.

## 2.2 O CNMP e a Agenda 2030

### 2.2.1 Aspectos da Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Ministério Público

Com a Recomendação CNMP nº 79, de 30/11/2020, a prática de ações e a instituição de programas sobre equidade de gênero e raça no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados, passaram a ser recomendadas. Em 28/3/2023, tal Recomendação foi revogada pela Resolução CNMP nº 259, que instituiu a Política Nacional de Incentivo à

Participação Institucional Feminina no Ministério Público<sup>73</sup>.

A implementação da Política Nacional de Incentivo à Participação Feminina no Ministério Público ficou a cargo da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (CDDF) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), encarregada também da elaboração do Protocolo para Atuação do Ministério Público com Perspectiva de Gênero<sup>74</sup>.

Para a execução dessa Política Nacional, a Resolução CNMP nº 259/2023, no § 1º, do seu art. 2º, previu a adoção de várias medidas, entre elas: (i) criar e fortalecer os órgãos internos voltados à temática de gênero; (ii) promover a participação equilibrada de mulheres e de homens em todos os âmbitos da instituição, especialmente nos órgãos de comando e de decisão, funções de chefia e de assessoramento; nas comissões e bancas examinadoras de concurso de ingresso; nos cursos de ingresso, de vitaliciamento e de formação continuada; (iii) incentivar à participação de mulheres, na qualidade de debatedoras e expositoras, em seminários, conferências, painéis, palestras, cursos e outros eventos de aperfeiçoamento jurídico-

72 Cf. § 4º, art. 1-A, da Resolução CNJ nº 106/2010, com a redação que foi incluída pela Resolução CNJ nº 525/2023.

73 Resolução CNMP nº 259/2023, texto na íntegra <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resolucao-n-259-2023.pdf>>, acessado em 29/2/2024.

74 Cf. art. 3º, Resolução CNMP nº 259/2023.

institucional; (iv) instituir política de divulgação de trabalhos e atuações de relevância das mulheres que integram o Ministério Público, em todas as temáticas afetas à instituição, inclusive garantindo espaços à representação feminina em periódicos internos; (v) fomentar a inscrição e o ingresso de mulheres nos concursos públicos promovidos pelo Ministério Público.

Segundo a Resolução nº 259/2023, o CNMP manterá repositório nacional online para cadastramento de dados de mulheres juristas, que atuem em todas as áreas jurídicas, oportunizando convites para “eventos como palestrantes, conferencistas ou painelistas, sejam citadas em peças processuais como referência bibliográfica ou designadas para compor comissões organizadoras e bancas examinadoras de concursos do Ministério Público”<sup>75</sup>.

Foi prevista pela Resolução nº 259/2023 a outorga anual, pelo CNMP, do “Selo CNMP de Participação Feminina” às unidades e aos ramos do Ministério Público que comprovarem a paridade de gênero em, no mínimo, 80% dos eventos que promoverem ou apoiarem<sup>76</sup>

### 2.2.2 Proposta de Resolução CNMP

75 Cf., art. 4 e § 1º, da Resolução CNMP nº 259/2023.  
76 Cf., art. 5º, da Resolução CNMP nº 259/2023.

apresentada pelo Conselheiro Nacional Jayme de Oliveira

Em 28/11/2023, na 18ª Sessão do Ministério do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o Conselheiro Nacional Jayme Martins de Oliveira Neto, com fundamento no princípio da simetria constitucional entre o Ministério Público e a Magistratura e na Resolução CNJ nº 525/2023, apresentou Proposta de Resolução, visando “promover a igualdade de gênero e a paridade nas promoções no âmbito do Ministério Público, alinhando-se com os princípios fundamentais estabelecidos na Constituição Federal”<sup>77</sup>.

O texto sugerido pela Proposta de Resolução CNMP, em sintonia com o texto adotado pela Resolução CNJ nº 525/2023, em seu art. 1º, estabelece que

“No acesso às procuradorias de justiça, à subprocuradoria-geral da República e às procuradorias regionais da República que não alcançaram, no tangente aos cargos destinados a pessoas oriundas da carreira do Ministério Público, a proporção de 40% a 50% por gênero, para o preenchimento

77 Cf. consta do texto da proposta oferecida pelo Conselheiro Nacional do Ministério Público, <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/novembro/Proposta\\_de\\_Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_a%C3%A7%C3%A3o\\_afirmativa\\_no\\_MP.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/novembro/Proposta_de_Resolu%C3%A7%C3%A3o_a%C3%A7%C3%A3o_afirmativa_no_MP.pdf)>, acesso em 29/2/2024, p. 5.



de vagas na promoção por merecimento serão abertos editais para o recebimento de inscrições mistas e exclusivas de mulheres, de forma alternada, observadas eventuais políticas de cotas instituídas por esse Conselho, até o atingimento de paridade de gênero na respectiva instituição ministerial”<sup>78</sup>.

Todavia, os termos da Proposta de Resolução CNMP apresentados pelo Conselheiro Nacional Jayme de Oliveira não foram sequer considerados para a edição da Recomendação CNMP nº 108, de 5/2/2024, que veio estabelecer as diretrizes e parâmetros que devem ser utilizados nos processos de promoção e de remoção pelo critério de merecimento de integrantes do Ministério Público<sup>79</sup>.

A Recomendação CNMP nº 108/2024, em seu art. 5º, ao dispor sobre como o merecimento deve ser apurado e aferido, para efeito de promoção e remoção de seus integrantes, de forma genérica e sucinta, recomenda apenas “a observância de ações sobre equidade de gênero e de raça”<sup>80</sup>.

Com a devida vênia, melhor tivesse

aderido à redação sugerida pelo Conselheiro Nacional Jayme de Oliveira, no tocante ao preenchimento das vagas relativas à promoção pelo critério de merecimento, utilizando a alternância como garantia de paridade de gênero, de forma objetiva, previu a publicação alternada de editais para o recebimento de inscrições mistas (homens e mulheres) e de inscrições exclusivas de mulheres.

Em atenção ao disposto no art. 93, II, “a”<sup>81</sup>, e no art. 129, § 4º<sup>82</sup>, da Constituição Federal/1988, a Proposta de Resolução CNMP apresentada pelo Conselheiro Nacional do CNMP dispõe que

“Art. 1º [...]

§ 1º Para fins de preenchimento das vagas relativas à promoção pelo critério de merecimento, os quintos sucessivos devem ser aplicados a ambas as modalidades de edital de inscrição (misto ou exclusivo de mulheres) e devem ser aferidos a partir da lista de antiguidade.

§ 2º Para fins de aplicação do art. 93, II, a, da Constituição Federal, em atenção ao art. 129, § 4º, da mesma Constituição, a

78 Op. cit., p. 5.

79 Cf. se observa do texto da Recomendação CNMP nº 108/2024, disponível no endereço eletrônico <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/recomendacoes/Recomendacao-n-108.pdf>>, acessado em 29/2/2024.

80 Cf., parágrafo único, do art. 5º, da Resolução CNMP nº 108/2024.

81 Segundo a alínea “a”, inc. II, art. 93, da CF/1988, “é obrigatória a promoção do juiz que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento”.

82 Prevê o § 4º, do art. 129, da CF/1988, que “Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93”.



consecutividade de indicação nas listas tríplex deve ser computada separadamente, conforme a modalidade de edital aberto (exclusivo ou misto), salvo a hipótese de Promotora de Justiça ou Procuradora da República que tenha figurado em lista mista, considerando-se consecutiva a indicação de: a) Promotor ou Promotora de Justiça e Procurador ou Procuradora da República que figurou em três listas seguidas decorrentes de editais com inscrições mistas, independentemente do edital de inscrição exclusiva de mulheres que tenha sido realizado entre eles; b) Promotora de Justiça ou Procuradora da República que figurou em três listas seguidas, decorrentes de editais com inscrições exclusivas de mulheres, independentemente do edital de inscrição misto que tenha sido realizado entre eles; c) Promotora de Justiça ou Procuradora da República que figurou em três listas seguidas decorrentes, uma de edital de inscrição exclusiva para mulheres e outra de edital de inscrição mista, ou vice-versa”.

### **2.2.3 Lista sêxtupla constitucional**

A indicação de desembargadores(as) federais, do trabalho, dos Estados

e do DF, pela classe do quinto constitucional, configura ato administrativo complexo<sup>83</sup>, cabendo (i) à classe de origem (MP ou OAB) a formação da lista sêxtupla com a escolha de seis candidatos(as) que preencham os requisitos constitucionais; (ii) ao tribunal a formação da lista tríplex, com a escolha de três entre os seis nomes constantes da lista sêxtupla e (iii) ao chefe do Poder Executivo a escolha e nomeação de um dos três nomes constantes da lista tríplex encaminhada pelo tribunal.

No processo de indicação e nomeação de Desembargador Federal ou Estadual pelo quinto constitucional não há participação do Senado da República, diferentemente do que ocorre no processo de nomeação de Ministro de Tribunal Superior, como o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Tribunal Superior do Trabalho (TST). Nos Tribunais Superiores, após ser feita a escolha pelo Presidente da República, o nome escolhido deverá ser aprovado pela maioria do Senado da República.

Assim, no processo para composição das vagas do terço constitucional no STJ, o MP e a OAB devem elaborar lista sêxtupla, com candidatos

<sup>83</sup> Cf. entendimento dos professores Nelson Nery Junior e Rosa Maria Andrade Nery, in *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 460.

que preencham os requisitos constitucionais<sup>84</sup>. Encaminhada a lista sêxtupla, o STJ fará a escolha de três nomes, formando a listra tríplice. O Presidente da República, por sua vez, escolherá um dentre os três nomes constantes da lista encaminhada pelo STJ. Feita a escolha, o(a) candidato(a) deverá ter seu nome aprovado pela maioria do Senado da República. Aprovada a indicação, o Chefe do Executivo federal efetuará a nomeação para que o candidato tome posse e seja investido no cargo de Ministro do STJ<sup>85</sup>.

Quanto ao Tribunal Superior do Trabalho (TST), para que os membros do MP e os(as) inscritos(as) na OAB concorram às vagas do quinto constitucional, deve ser elaborada lista sêxtupla com candidatos(as) que preencham os requisitos constitucionais. Encaminhada a lista sêxtupla ao TST, o tribunal deverá escolher três nomes, formando a lista tríplice, que será encaminhada ao Presidente da República, que escolherá um dentre os três nomes integrantes da lista tríplice. Feita a escolha, o(a) candidato(a) deverá ter seu nome aprovado pela maioria

do Senado da República. Aprovada a indicação, o Chefe do Executivo federal efetuará a nomeação, o(a) candidato(a) tomará posse e será investido(a) no cargo de Ministro do TST.

A Proposta de Resolução CNMP apresentada pelo Conselheiro Nacional Jayme de Oliveira, para efeito da elaboração da lista sêxtupla do quinto constitucional (art. 94, CF/1988), em seu art. 2º, previu que fosse “garantida a paridade de gênero”.

Para melhor se garantir a plena e efetiva participação das mulheres integrantes do MP nas listas sêxtupla constitucional, dever-se-ia adotar o mesmo critério do preenchimento das vagas relativas à promoção por merecimento, previsto pelo art. 1º-A da Resolução CNJ nº 106/2010, que foi acrescentado pela Resolução CNJ nº 525, de 27/9/2023.

Estabelecendo, para tanto, que, quando a lista sêxtupla for ser encaminhada a um tribunal que não apresente a proporção de 40% a 60% por gênero nas vagas destinadas ao Ministério<sup>86</sup>, sejam os editais abertos de forma alternada para o recebimento de inscrições mistas (homens e mulheres) ou exclusivas de mulheres, até o atingimento de paridade de gênero no respectivo tribunal.

84 A lista sêxtupla deverá ser composta com candidatos que preencham os requisitos constitucionais de: (i) ter dez anos de efetivo exercício na carreira do MP ou na advocacia; (ii) ser brasileiro nato ou naturalizado; (iii) ter mais de 35 e menos de 70 anos de idade; (iv) ter notório saber jurídico; (v) ter reputação ilibada.

85 Cf. Nelson Nery e Rosa Andrade Nery, in op. cit., p. 460/461.

86 Por força do quinto constitucional, v. art. 94, CF/1988.

## 2.3 A OAB E A AGENDA 2030

### 2.3.1 O Projeto Valentina: Paridade Já

Servir de instrumento para eliminar a histórica desigualdade numérica entre homens e mulheres que ocupavam os cargos eletivos e principalmente os cargos de direção e de decisão do Sistema OAB<sup>87</sup>, tornando real a isonomia garantida pela Constituição Federal, foi a principal motivação e o principal fundamento do Projeto Valentina: Paridade Já.

Considerando que as ações e políticas da OAB regulam e afetam a vida de todas as advogadas no Brasil, elas precisam ser elaboradas com a participação efetiva dessas mulheres. As advogadas brasileiras precisam falar por elas mesmas sobre os temas que as afetam diretamente.

Antes da aprovação do Projeto, o art. 131, caput, do Regulamento Geral da OAB vigente, exigia, para o registro das chapas, que fosse observado o percentual mínimo de 30% e máximo de 70% para candidaturas de cada gênero, sendo que, tradicionalmente, as mulheres advogadas preenchiam o percentual de 30% dos espaços disputados.

Ainda, como não havia qualquer previsão de que esse percentual mínimo tivesse que ser respeitado

<sup>87</sup> Na época, apesar de nós advogadas representarmos quase metade dos inscritos na OAB, não ocupávamos sequer 30% dos cargos de direção e de decisão do Sistema OAB.

tanto nos cargos de titulares como nos de suplência, as advogadas, em regra, ocupavam os cargos de suplência. Também, como não havia previsão normativa, o percentual mínimo de 30% não era observado na composição dos cargos de diretoria do Conselho Federal, das Seccionais, Subseções e Caixas de Assistência<sup>88</sup>.

Por isso, na III Conferência Nacional da Mulher Advogada, na cidade de Fortaleza-CE, em 2/3/2020, defendi a ideia central do Projeto Valentina: Paridade Já. Posteriormente<sup>90</sup>, apresentei o projeto, de forma detalhada e com as alterações normativas pertinentes, perante a Comissão Especial de Avaliação das Eleições no Sistema OAB do CFOAB (CEAESOAB), que o aprovou, por unanimidade.

<sup>88</sup> Não tínhamos na OAB nenhuma advogada Presidente de Seccional ou Diretora do Conselho Federal, sendo que, em 90 anos de história, computando as 27 Seccionais, só 10 advogadas conseguiram ser eleitas presidentes. Para o triênio 2019/2021, no Conselho Federal da OAB 4 seccionais não elegeram nenhuma mulher advogada; dos(as) conselheiros(as) federais eleitos(as) para a titularidade apenas 16 eram originalmente advogadas.

<sup>89</sup> Com a Resolução nº 4/2018, pub. DOU de 21.9.2018, garantiu-se, para as eleições de 2021, que os 30% de candidaturas asseguradas nos cargos de cada gênero, previstos no art. 131 do Regulamento Geral da OAB, fossem estendidos aos cargos de Diretoria, incluindo a Diretoria do Conselho Federal da OAB. Todavia, com a aprovação do Projeto Valentina: Paridade Já, esse percentual de 30% foi majorado para 50%. V. texto na íntegra da Resolução nº 4/2018 no endereço eletrônico <<https://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao-oab-4-2018.htm>>, acessado em 29/2/2024.

<sup>90</sup> Em decorrência de convite formulado pelo então Presidente da CESAESOAB e vice-presidente do CFOAB, Conselheiro Federal (OABBA) Luiz Viana (também associado da Anape), passei a integrar a referida Comissão Especial do CFOAB.

Entre as propostas constantes do Projeto Valentina: Paridade Já, foram aprovadas pela CEAESOAB: (i) a alteração da porcentagem de 30% para 50% para candidaturas de cada gênero, mantendo-se a exigência do seu cumprimento, para a admissão do registro da chapa; (ii) que o percentual de 50% para cada gênero fosse atendido tanto para os(as) titulares como para os(as) suplentes; (iii) que o percentual de 50% para cada gênero fosse aplicado quanto às Diretorias do Conselho Federal, das Seccionais, Subseções e das Caixas de Assistência; (iv) que a Comissão Eleitoral Nacional e das Seccionais passassem a ser composta por 6 membros, com aplicação do percentual paritário de 50% na sua constituição.

Acompanhada das Conselheiras Federais da OAB em exercício no triênio 2019/2021<sup>91</sup>, das diretoras das Seccionais e das Caixas de Assistência, Conselheiras Seccionais e Conselheiras das Subseções, integrantes das Comissões da Mulher Advogada e de advogadas de todo o país, íamos apresentando aos Conselhos Seccionais as principais inovações previstas no projeto.

Após receber a comunicação de aprovação do Projeto Paridade

Já pela CEAESOAB, a Diretoria do Conselho Federal da OAB resolveu submetê-lo à apreciação do Colégio de Presidentes das Seccionais (órgão, à época, formado por 27 presidentes homens) que, por 26 votos (com uma abstenção, do presidente da OAB-GO), manifestou-se favorável ao Projeto.

Mesmo após aprovada a paridade de gênero pelo Colégio de Presidentes, o presidente da OAB-SE ofereceu proposta no sentido de que, antes da sua adoção na prática, fosse ouvida a advocacia por meio de um referendo ou plebiscito. Por maioria, com o voto minerva do então presidente do Conselho Federal, Felipe Santa Cruz, entendeu-se pela aprovação do Projeto Paridade nos termos em que foi proposto, ou seja, paridade já, valendo para as eleições de novembro de 2021, em todo o Sistema OAB.

Por ser a matéria da competência do Conselho Pleno, órgão integrado por 3 Conselheiros(as) Federais (titulares) de cada delegação e pelos ex-presidentes do Conselho Federal, o projeto foi, de forma definitiva, submetido àquele colegiado. No Conselho Pleno do CFOAB, o Projeto Valentina: Paridade Já foi distribuído a um Relator, o Conselheiro Federal Fábio Jeremias (OAB-SC), cujo voto pela aprovação do projeto foi acompanhado por todos os integrantes das 26 bancadas, com uma única exceção que foi o voto contrário

<sup>91</sup> Destaque especial a presente constante das Conselheiras Federais Clea Carpi, Daniela Borges e Marina Gadelha.

da bancada federal da OAB-PB.

O Pleno do Conselho Federal da OAB, ao aprovar Projeto Valentina: Paridade Já, sem dúvida, deu um salto significativo na inclusão da mulher advogada nas tomadas de decisões políticas e nas formulações de políticas para a advocacia.

Com a aprovação do Projeto, considerando o decidido nos autos da Proposição n. 49.0000.2020.004119-3/COP, em 14/12/2020<sup>92</sup>, foram expedidos: a Resolução nº 5/2020; e o Provimento nº 202/2020<sup>93</sup>.

Assim, desde as eleições de 2021, o Sistema OAB passou a estabelecer o percentual único de gênero de 50%, ou seja, a exigir, para o registro das chapas, que elas apresentassem, entre seus candidatos, 50% de candidatos homens advogados e 50% de candidatas mulheres advogadas, entre titulares e suplentes<sup>94</sup>.

O Projeto Equidade Racial, que caminhou lado a lado com o

Projeto Valentina: Paridade Já, ao ser aprovado, também alterou o art. 131, caput, do Regulamento Geral da OAB, para prever que, para obterem os registros, as chapas devem ter como candidatos(as), no mínimo, 30% de advogados negros e advogadas negras, assim considerados os(as) inscritos(as) na OAB que se autodeclararem pretos(as) ou pardos(as) ou definição análoga (critérios subsidiários de heteroidentificação)<sup>95</sup>. Estabeleceu-se, ainda, que esse percentual mínimo de 30% estipulado de cotas raciais para advogados negros e advogadas negras valerá “pelo prazo de 10 (dez) mandatos”<sup>96</sup>.

Foi previsto mais, que o percentual de 50% aplicado às candidaturas de cada gênero e o percentual de 30% na composição de cotas raciais também fossem observados quanto às Diretorias do Conselho Federal, dos Conselhos Seccionais, das Subseções e das Caixas de Assistências dos Advogados, incidindo sobre os cargos de titulares e suplentes, se houver. Na hipótese de a Diretoria ter cargos em número não múltiplo de dois, decidiu-se aplicar o percentual mais próximo de 50%<sup>97</sup>.

Em relação ao registro das vagas ao

92 Que alterou a redação do art. 128-A, do caput do art. 129, do caput e dos §§ 1º e 2º do art. 131, do art. 156-B e do art. 156-C, do Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB. Ver na íntegra texto da Resolução nº 5/2020, disponível em <<https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/resolucoes/5-2020?dateinitial=01%2F12%2F2019&datefinal=01%2F01%2F2021&resolucoes=True>>, acessado em 29/2/2024.

93 Que alterou o art. 2º, o caput e o § 1º do art. 3º, e o caput do art. 7º, e revogando os §§ 1º e 3º do art. 7º do Provimento nº 146/2011. Ver na íntegra redação do Provimento nº 202/2020, disponível em <<https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/202-2020>>, acessado em 29/2/2024.

94 Cf., art. 3º, da Resolução nº 5/2020, e art. 3º, do Provimento nº 202/2020

95 Cf., art. 3º, da Resolução nº 5/2020, e art. 3º, do Provimento nº 202/2020.

96 Cf., art. 4º, da Resolução nº 5/2020.

97 Cf., art. 3º, da Resolução nº 5/2020.



Conselho Federal da OAB, quanto aos percentuais de 50% de gênero e de 30% das cotas raciais, foi considerada “a soma entre os titulares e suplentes”. A chapa, portanto, teria que garantir “pelo menos uma vaga de titularidade para cada gênero, pelo menos uma vaga de titularidade para um advogado negro ou uma advogada negra, e pelo menos uma vaga de suplência para um advogado negro ou uma advogada negra”<sup>98</sup>.

A Comissão Eleitoral Nacional, órgão deliberativo encarregado de supervisionar, com função correccional e consultiva, as eleições Seccionais e a eleição para a Diretoria do Conselho Federal, também apresenta composição paritária, com três advogados e três advogadas<sup>99</sup>.

Importante registrar a edição da Resolução do CFOAB nº 002<sup>100</sup>, em 9/11/2023, que alterou vários dispositivos do Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB: (i) revogou o caput do art. 128<sup>101</sup>, os

incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e os §§ 1º, 2º, 3º e 4º, acrescentando § 5º<sup>102</sup>; (ii) revogou os arts. 128-A, 129, 130, 131, 131-A, 131-B, 132, 133, 134, 135, 136; (iii) revogou os §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11 do art. 137, acrescentando o § 12<sup>103</sup>; (iv) revogou os arts. 137-A e 137-B.

Portanto, as próximas eleições no Sistema OAB, em novembro/2024, serão regidas pelo Provimento nº 222<sup>104</sup>, de 9/11/2023 que dispôs sobre o procedimento eleitoral a ser observado nos órgãos da OAB e revogou o Provimento nº 146/2011.

### 2.3.2 Lista sêxtupla constitucional

Em listas sêxtuplas, alternadas com o Ministério Público, o Conselho Federal da OAB, indica um terço dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ)<sup>105</sup>; um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados e do DF<sup>106</sup>; e, um quinto dos Ministros do Tribunal Superior do Trabalho (TST)<sup>107</sup>.

### O Provimento nº 102/2004, expedido

98 Cf. art. 3º, da Resolução nº 5/2020.

99 Nas Seccionais, a Comissão Eleitoral também é paritária, cf. art. 1º, da Resolução nº 5/2020 e arts. 1º e 2º, do Provimento nº 202/2020.

100 Editada em consonância com o decidido nos autos da Proposição nº 49.0000.2023.009221-1/COP.

101 Que passa a ter a seguinte redação: “Art. 128. O Presidente do Conselho Seccional, ad referendum da Diretoria, em até 45 (quarenta e cinco) dias contínuos, antes da data da eleição, no último ano do mandato, convoca os advogados e advogadas regularmente inscritos e adimplentes para a votação direta e obrigatória, mediante edital publicado, em forma resumida, no Diário Eletrônico da OAB”.

102 Com a seguinte redação: “§ 5º As eleições nos Conselhos Seccionais, Subseções e Caixas de Assistência dos Advogados serão regulamentadas por Provimento editado pelo Conselho Federal”.

103 Estabelecendo que “A eleição no Conselho Federal será regulamentada por Provimento editado pelo Conselho Federal”.

104 Cf. texto na íntegra disponível no endereço eletrônico <<https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/previmentos/222-2023>>, acessado em 29/2/2024.

105 Cf. previsto no inc. II, do parágrafo único, do art. 94, da Constituição Federal/1988.

106 Cf. previsto no art. 94, da Constituição Federal/1988.

107 Cf. previsto no inc. I, art. 111-A, da Constituição Federal/1988.



pelo Conselho da OAB, estabelece a sua competência para a elaboração da lista sêxtupla a ser encaminhada ao Superior Tribunal de Justiça, ao Superior do Trabalho e aos Tribunais Federais com competência territorial que abranja mais de um Estado da Federação<sup>108</sup>, e a competência dos Conselhos Seccionais para a elaboração da lista sêxtupla a ser encaminhada aos Tribunais de Justiça dos Estados e aos Tribunais Federais de competência territorial restrita a um Estado.

Mesmo representando a participação plena e efetiva das mulheres nos Tribunais Judiciários brasileiros uma meta a se buscar<sup>109</sup>, cabendo às instituições garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis<sup>110</sup>, mesmo tendo o texto do Provimento nº 102/2004 sofrido inúmeras alterações<sup>111</sup>, não foi prevista qualquer medida visando valorar e incrementar a participação

das advogadas nas listas sêxtuplas constitucionais.

A paridade de gênero, em regra, não tem sido observada nas listas sêxtuplas constitucionais elaboradas pelo Conselho Federal da OAB. Tal fato pode ser constatado pela simples conferência da composição das últimas listas escolhidas por aquele Órgão e por ele enviadas aos tribunais: (i) Superior Tribunal e Justiça, lista com cinco homens e uma mulher<sup>112</sup>; (ii) Tribunal Superior do Trabalho (TST), lista composta por quatro homens e duas mulheres<sup>113</sup>; (iii) Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), listas para duas vagas, sendo que em ambas, a composição foi de quatro homens e duas mulheres<sup>114</sup>; (iv) Tribunal Federal Regional da 2ª Região (TRF-2), lista composta por cinco homens e uma mulher<sup>115</sup>; (v) no Tribunal Regional

112 Cf., texto divulgado no <<https://www.oab.org.br/noticia/61100/conselho-federal-define-lista-sexupla-de-indicados-ao-stj?argumentoPesquisa=lista%20sexupla>>, acesso em 24/2/2024.

113 A entrega da lista sêxtupla constitucional ao presidente do TST foi formalizada em 13/12/2023, cf. noticiado no site OAB Nacional <<https://www.oab.org.br/noticia/61825/oab-apresenta-nomes-dos-indicados-em-lista-sexupla-ao-presidente-do-tst?argumentoPesquisa=lista%20sexupla>>, acesso em 29/2/2024.

114 Ou seja, tanto para o Edital 03/2023 como para o Edital 04/2023, cf. votação realizada em 23/10/2023. <<https://www.oab.org.br/noticia/61564/oab-define-as-duas-listas-sexuplas-de-indicados-para-o-trf-1>>, acesso em 29/2/2024.

115 Lista sêxtupla constitucional para a vaga destinada à advocacia referente ao Edital nº 008/2023 Cf., publicado no endereço eletrônico do CFOAB <<https://www.oab.org.br/noticia/61813/conselho-pleno-da-oab-define-lista-sexupla-ao-trf-2?argumentoPesquisa=lista%20sexupla>>, acesso em 29/2/2024.

108 Cf. previsto no § 1º, do art. 1º, do Provimento nº 102/2004, que dispõe sobre a indicação, em lista sêxtupla, de advogados(as) que devam integrar os Tribunais Judiciários e Administrativos, estando o texto na íntegra disponível no endereço eletrônico <<https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/102-2004>>, acesso em 24/2/2024.

109 Até porque a Meta 5.5 do ODS 5, da Agenda 2030, prevê seja garantida “a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública”, op. cit., p. 25.

110 Cf. previsto pela Meta 16.7 do ODS 16, da Agenda 2030, idem, p.36.

111 Cf. alterações introduzidas pelos Provimentos nº 139/2010, nº 141/2010, nº 153/2013, 172/2016, 168/2015, 183/2018, 191/2019 e 220/2023.

Federal da 3ª Região (TRF-3), lista composta por quatro homens e duas mulheres<sup>116</sup>; (vi) no Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), lista composta por quatro homens e duas mulheres<sup>117</sup>; (vii) no Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região (TRT-8), lista formada por cinco homens e uma mulher<sup>118</sup>; (viii) no Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região (TRT-11), a lista para a vaga de desembargador destinada à advocacia foi integrada por quatro homens e duas mulheres.

Algumas Seccionais da OAB, entre elas, da Bahia, do Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo, previram a paridade de gênero na formação das listas constitucionais. Todavia, para melhor se garantir a plena e efetiva participação das mulheres advogadas nas listas sêxtuplas constitucionais, defendo a utilização da alternância dos editais.

Assim, quando a lista sêxtupla for encaminhada a um tribunal que não apresente a proporção de 40% a 60%

por gênero nas vagas destinadas à Advocacia<sup>119</sup>, sejam os editais abertos de forma alternada para o recebimento de inscrições mistas (homens e mulheres) ou exclusivas de mulheres, até o atingimento de paridade de gênero no respectivo tribunal.

Quanto a indicação do Conselho Federal da OAB para integrar o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>120</sup> e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)<sup>121</sup>, deve ser registrado que, para o biênio 2022/2023, foram indicados dois homens advogados para o CNJ e dois homens advogados para o CNMP<sup>122</sup>.

A pesquisa A participação feminina no CNJ: Números e trajetórias<sup>123</sup> aponta que, no CNJ, em relação às duas vagas indicadas pela OAB (identificadas como vaga um e vaga dois) que, para a vaga um, foram alçados sete conselheiros, dois dos quais com recondução,

116 Cf., verifica-se da notícia veiculada no <<https://www.oab.org.br/noticia/59552/conselho-federal-escolhe-a-lista-sextupla-para-vaga-de-desembargador-do-trf-3?argumentoPesquisa=lista%20sextupla>>, acesso em 24/2/2024.

117 Cf., texto noticiado no <<https://www.oab.org.br/noticia/59708/conselho-federal-escolhe-a-lista-sextupla-de-indicados-ao-trf-4?argumentoPesquisa=lista%20sextupla>>, acesso em 24/2/2024.

118 Cf., veiculado no endereço eletrônico do CFOAB, <<https://www.oab.org.br/noticia/61561/conselho-federal-da-oab-define-lista-sextupla-de-indicados-ao-trt-8?argumentoPesquisa=lista%20sextupla>>, acesso em 29/2/2024.

119 Por força do quinto constitucional, v. art. 94; art. 104, parágrafo único, inc. II; art. 107, inc. I; art. 111-A, inc. I; art. 115, inc. I, todos da CF/1988.

120 Cf., inc. XII, art. 103-B, da CF/1988.

121 Cf., inc. V, art. 130-A, da CF/1988.

122 Em 8/2/2022, foi disponibilizado edital instaurando novo procedimento de indicação de advogadas e advogados para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) O prazo de inscrição previsto foi de dez dias úteis, iniciando em 15/2/2024 e encerrando em 28/2/2024. V. conteúdo do edital no endereço eletrônico <<https://deoab.oab.org.br/pages/materia/699586?termo=>>, acessado em 24/2/2024.

123 V. texto do relatório da pesquisa no endereço eletrônico <<https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/Relatorio-Parcial-FINAL-14NOV22.pdf>>, acesso em 24/2/2024.

todos homens; já para a vaga dois, a nominata é de seis conselheiros, observadas três reconduções e apenas uma advogada indicada para um dos biênios<sup>124</sup>, o que significa uma percentagem de 94% de advogados indicados e apenas 6% de advogadas indicadas. Para a Pesquisa

“Denota-se, portanto, que a OAB teve oportunidade de 18 indicações, optando por somente uma mulher e cinco reconduções, todas de homens [...]. Em contraponto, o número de advogadas é maior que o número de advogados no Brasil desde maio de 2021, segundo dados do quadro da advocacia mantido pelo Conselho Federal da OAB atualizado diariamente. Em 19 de março de 2022, constam no quadro 638.103 advogadas e 625.086 advogados, ou seja, 50,51% do total são mulheres. Todavia, como visto, essa considerável inserção das mulheres na advocacia parece estar muito longe de reverberar em indicações da OAB pra o CNJ”<sup>125</sup>.

Diante dessa realidade, sugere-se

124 Que foi a indicação da advogada Gisela Gondim Ramos, para o biênio de 5/8/2013 a 5/8/2015, cf., op. cit., p. 48.

125 Hoje somos 709.564 de advogadas inscritas, estando inscritos 668.480 advogados, segundo dados obtidos no endereço eletrônico <<https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>>, acesso em 4/3/2024.

que o Provimento nº 206/2021, do CFOAB, que dispõe sobre a indicação de advogados(as) para integrar o CNJ e o CNMP, seja alterado para adotar, entre os critérios de indicação, a paridade de gênero.

## CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto e considerando que a igualdade de gênero é um objetivo que deve ser perseguindo por todos os órgãos do Sistema de Justiça, propõe-se que:

3.1 tanto o Poder Judiciário, como o Ministério Público e a OAB intensifiquem, inclusive de forma conjunta, suas ações, para tornar efetiva a participação da mulher nos Tribunais brasileiros;

3.2 sejam adotadas medidas para incrementar número de Magistradas, integrantes do Ministério Público e Advogadas ocupando os cargos de Desembargador e Ministro. Para tanto, que

3.2.1 seja adotado o texto sugerido pela Proposta de Resolução CNMP, semelhante ao adotado pela Resolução CNJ nº 255/2023, para o preenchimento de vagas na promoção por merecimento no Ministério Público;

3.2.2 quanto ao quinto constitucional, seja adotada a alternância como garantia de paridade de gênero,

prevendo a publicação alternada de editais para o recebimento de inscrições mistas (homens e mulheres) e de inscrições exclusivas de mulheres;

3.2.3 a OAB observe a paridade de gênero nas indicações feitas para o CNJ e CNMP;

3.3 sejam adotadas medidas concretas, pelos Órgãos do Sistema de Justiça, para que se garantir a composição paritária entre os(as) integrantes das comissões organizadoras e os das bancas de concursos por eles realizados.

3.4 seja realizada nova pesquisa sobre negros e negras no Poder Judiciário.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm), acessado em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. A Participação das Magistradas no Conselho Nacional

de Justiça: Números e Trajetórias. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), 2022, disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/Relatorio-Parcial-FINAL-14NOV22.pdf>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pesquisa sobre Negros e Negras no Poder Judiciário. Disponível: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/rela-negros-negras-no-poder-judiciario-150921.pdf>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. A Participação feminina nos concursos para a Magistratura: Resultado de Pesquisa Nacional. 2020, Brasília. Disponível em [https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/531/1/WEB\\_RELATORIO\\_Participacao\\_Feminina-FIM.pdf](https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/531/1/WEB_RELATORIO_Participacao_Feminina-FIM.pdf), acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Participação Feminina na Magistratura: Atualizações 2023. Disponível: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/participacao-feminina-na-magistratura-v3-31-08-23.pdf>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 106/2010, disponível em <https://atos.cnj.jus>.

br/atos/detalhar/168, acesso em 24.2.2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 540/2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5391>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 525/2023. Disponível em: 2023 <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5277>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 259/2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resolucao-n-259-2023.pdf>, acesso em 29/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB. Disponível em <https://www.oab.org.br/content/pdf/legislacaoob/regulamentogeral.pdf>, acesso em 29/2/2024 [esolu%C3%A7%C3%B5es](https://www.oab.org.br/legislacaoob/regulamentogeral.pdf), acessado em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Resolução nº 206/2021, disponível em <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/206-2021#:~:text=Disp%C3%B5es%20sobre%20a%20indica%C3%A7%C3%A3o%20de,na%20forma%20da%20>

[Constui%C3%A7%C3%A3o%20Federal.&text=O%20CONSELHO%20FEDERAL%20DA%20ORDEM,%2C%20V%2C%20da%20Lei%20n](https://www.oab.org.br/legislacao/provimentos/206-2021#:~:text=Disp%C3%B5es%20sobre%20a%20indica%C3%A7%C3%A3o%20de,na%20forma%20da%20), acesso em 29/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Resolução nº 4/2018. Disponível em <https://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao-oab-4-2018.htm>, acessado em 29/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Resolução nº 2/2023. Disponível em <https://deoab.oab.org.br/pages/materia/661464>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Provimento nº 146/2011, disponível em <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/146-2011?provimentos=True>, acessado em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Provimento nº 139/2010. Disponível em: <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/139-2010>, acesso em 29/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Provimento nº 102/2004, disponível em <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/102-2004>, acesso em 24/2/2024.



BRASIL. Conselho Federal da OAB. Provimento nº 222/2023. Disponível em <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/222-2023>>, acessado em 24/2/2024.

ESTEVES, Marcelo. Exercício da Ética Aplicada na Tomada de Decisão Responsável. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Curso de História/Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes – CCHLA, disponível em [https://sigaa.ufrn.br/sigaa/public/curso/noticias\\_desc.jsf?noticia=167743110&lc=es\\_ES&id=111635057](https://sigaa.ufrn.br/sigaa/public/curso/noticias_desc.jsf?noticia=167743110&lc=es_ES&id=111635057), acesso em 20/2/2024.

EUROPEAN COMMISSION. The 2022 EU Justice Scoreboard. Luxembourg Publications Office of the European Union, 2022, disponível em [https://commission.europa.eu/document/download/123138e5-f651-44e4-963e-65b721c4f5e7\\_en?filename=eu\\_justice\\_scoreboard\\_2022.pdf&prefLang=pt](https://commission.europa.eu/document/download/123138e5-f651-44e4-963e-65b721c4f5e7_en?filename=eu_justice_scoreboard_2022.pdf&prefLang=pt), acesso em 29/2/2024.

NERYM Nelson; ANDRADENERY, Rosa. Constituição Federal comentada e legislação constitucional. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA NETO, Jayme Martins de Oliveira Neto. Proposta de Resolução CNMP. Disponível

em [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/novembro/Proposta\\_de\\_A7%C3%A3o\\_a%C3%A7%C3%A3o\\_afirmativa\\_no\\_MP.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/novembro/Proposta_de_A7%C3%A3o_a%C3%A7%C3%A3o_afirmativa_no_MP.pdf), acesso em 24/2/2024.

Sanhonete, Salise Monteiro. O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero sob a ótica da participação feminina nas instituições do Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/o-protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-sob-a-otica-da-participacao-feminina-nas-instituicoes-do-poder-judiciario/>, acesso em 24/2/2024. e277dd017bb4d4457755feb5eed9f.pdf, acesso em 24.2.2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. A Participação das Magistradas no Conselho Nacional de Justiça: Números e Trajetórias. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), 2022, disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/Relatorio-Parcial-FINAL-14NOV22.pdf>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pesquisa sobre Negros e Negras no Poder Judiciário. Disponível: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/rela-negros-negras-no-poder-judiciario-150921>.



pdf, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. A Participação feminina nos concursos para a Magistratura: Resultado de Pesquisa Nacional. 2020, Brasília. Disponível em [https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/531/1/WEB\\_RELATORIO\\_Participacao\\_Feminina-FIM.pdf](https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/531/1/WEB_RELATORIO_Participacao_Feminina-FIM.pdf), acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Participação Feminina na Magistratura: Atualizações 2023. Disponível: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/participacao-feminina-na-magistratura-v3-31-08-23.pdf>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 106/2010, disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/168>, acesso em 24.2.2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 540/2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5391>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 525/2023. Disponível em: 2023 <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5277>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional do

Ministério Público. Resolução nº 259/2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resoluo-n-259-2023.pdf>, acesso em 29/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB. Disponível em <https://www.oab.org.br/content/pdf/legislacaoob/regulamentogeral.pdf>, acesso em 29/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Resolução nº 5/2020. Disponível em e <https://www.oab.org.br/util/t?numero=5%2F2020&print=Legislacao&origem=Resolu%C3%A7%C3%B5es>, acessado em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Resolução nº 206/2021, disponível em <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/206-2021#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20indica%C3%A7%C3%A3o%20de,na%20forma%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal.&text=0%20CONSELHO%20FEDERAL%20DA%20ORDEM,%2C%20V%2C%20da%20Lei%20n>, acesso em 29/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Resolução nº 4/2018. Disponível em <https://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao-oab-4-2018>.

htm, acessado em 29/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Resolução nº 2/2023. Disponível em <https://deoab.oab.org.br/pages/materia/661464>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Provimento nº 146/2011, disponível em <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/146-2011?provimentos=True>, acessado em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Provimento nº 139/2010. Disponível em: <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/139-2010>, acesso em 29/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Provimento nº 102/2004, disponível em <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/102-2004>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Provimento nº 222/2023. Disponível em <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/222-2023>, acessado em 24/2/2024.

ESTEVES, Marcelo. Exercício da Ética Aplicada na Tomada de Decisão Responsável. Universidade Federal

do Rio Grande do Norte, Curso de História/Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes – CCHLA, disponível em [https://sigaa.ufrn.br/sigaa/public/curso/noticias\\_desc.jsf?noticia=167743110&lc=es\\_ES&id=111635057](https://sigaa.ufrn.br/sigaa/public/curso/noticias_desc.jsf?noticia=167743110&lc=es_ES&id=111635057), acesso em 20/2/2024.

EUROPEAN COMMISSION. The 2022 EU Justice Scoreboard. Luxembourg Publications Office of the European Union, 2022, disponível em [https://commission.europa.eu/document/download/123138e5-f651-44e4-963e-65b721c4f5e7\\_en?filename=eu\\_justice\\_scoreboard\\_2022.pdf&prefLang=pt](https://commission.europa.eu/document/download/123138e5-f651-44e4-963e-65b721c4f5e7_en?filename=eu_justice_scoreboard_2022.pdf&prefLang=pt), acesso em 29/2/2024.

NERYM Nelson; ANDRADENERY, Rosa. Constituição Federal comentada e legislação constitucional. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA NETO, Jayme Martins de Oliveira Neto. Proposta de Resolução CNMP. Disponível em [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/novembro/Proposta\\_de\\_A7%C3%A3o\\_a%C3%A7%C3%A3o\\_afirmativa\\_no\\_MP.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/novembro/Proposta_de_A7%C3%A3o_a%C3%A7%C3%A3o_afirmativa_no_MP.pdf), acesso em 24/2/2024.

Sanchonete, Salise Monteiro. O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero sob a ótica

da participação feminina nas instituições do Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/o-protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-sob-a-otica-da-participacao-feminina-nas-instituicoes-do-poder-judiciario/>, acesso em 24/2/2024. e277dd017bb4d4457755febf5eed9f.pdf, acesso em 24.2.2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. A Participação das Magistradas no Conselho Nacional de Justiça: Números e Trajetórias. Escola Nacional de formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), 2022, disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/Relatorio-Parcial-FINAL-14NOV22.pdf>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pesquisa sobre Negros e Negras no Poder Judiciário. Disponível: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/rela-negros-negras-no-poder-judiciario-150921.pdf>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. A Participação feminina nos concursos para a Magistratura: Resultado de Pesquisa Nacional. 2020, Brasília. Disponível em [https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/531/1/WEB\\_RELATORIO\\_Participacao\\_Feminina-](https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/531/1/WEB_RELATORIO_Participacao_Feminina-)

FIM.pdf, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Participação Feminina na Magistratura: Atualizações 2023. Disponível: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/participacao-feminina-na-magistratura-v3-31-08-23.pdf>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 106/2010, disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/168>, acesso em 24.2.2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 540/2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5391>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 525/2023. Disponível em: 2023 <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5277>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 259/2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resoluo-n-259-2023.pdf>, acesso em 29/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB. Disponível em

<https://www.oab.org.br/content/pdf/legislacaoob/regulamentogeral.pdf>, acesso em 29/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Resolução nº 5/2020. Disponível em <https://www.oab.org.br/util/t?numero=5%2F2020&print=Legislacao&origem=Resolu%C3%A7%C3%B5es>, acessado em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Resolução nº 206/2021, disponível em <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/206-2021#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20indica%C3%A7%C3%A3o%20de,na%20forma%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal.&text=O%20CONSELHO%20FEDERAL%20DA%20ORDEM,%2C%20V%2C%20da%20Lei%20n>, acesso em 29/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Resolução nº 4/2018. Disponível em <https://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao-oab-4-2018.htm>, acessado em 29/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Resolução nº 2/2023. Disponível em <https://deoab.oab.org.br/pages/materia/661464>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Provimento nº 146/2011, disponível em <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/146-2011?provimentos=True>, acessado em 24/2/2024.

[oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/146-2011?provimentos=True](https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/146-2011?provimentos=True), acessado em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Provimento nº 139/2010. Disponível em: <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/139-2010>, acesso em 29/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Provimento nº 102/2004, disponível em <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/102-2004>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Provimento nº 222/2023. Disponível em <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/222-2023>, acessado em 24/2/2024.

ESTEVES, Marcelo. Exercício da Ética Aplicada na Tomada de Decisão Responsável. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Curso de História/Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes – CCHLA, disponível em [https://sigaa.ufrn.br/sigaa/public/curso/noticias\\_desc.jsf?noticia=167743110&lc=es\\_ES&id=111635057](https://sigaa.ufrn.br/sigaa/public/curso/noticias_desc.jsf?noticia=167743110&lc=es_ES&id=111635057), acesso em 20/2/2024.

EUROPEAN COMMISSION. The 2022 EU Justice Scoreboard.

Luxembourg Publications Office of the European Union, 2022, disponível em [https://commission.europa.eu/document/download/123138e5-f651-44e4-963e-65b721c4f5e7\\_en?filename=eu\\_justice\\_scoreboard\\_2022.pdf&prefLang=pt](https://commission.europa.eu/document/download/123138e5-f651-44e4-963e-65b721c4f5e7_en?filename=eu_justice_scoreboard_2022.pdf&prefLang=pt), acesso em 29/2/2024.

NERYM Nelson; ANDRADENERY, Rosa. Constituição Federal comentada e legislação constitucional. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA NETO, Jayme Martins de Oliveira Neto. Proposta de Resolução CNMP. Disponível em [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/novembro/Proposta\\_de\\_A7%C3%A3o\\_a%C3%A7%C3%A3o\\_afirmativa\\_no\\_MP.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/novembro/Proposta_de_A7%C3%A3o_a%C3%A7%C3%A3o_afirmativa_no_MP.pdf), acesso em 24/2/2024.

Sanchonete, Salise Monteiro. O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero sob a ótica da participação feminina nas instituições do Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/o-protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-sob-a-otica-da-participacao-feminina-nas-instituicoes-do-poder-judiciario/>, acesso em 24/2/2024bb4d4457755febf5eed9f.pdf, acesso em 24.2.2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. A Participação das Magistradas no Conselho Nacional de Justiça: Números e Trajetórias. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), 2022, disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/Relatorio-Parcial-FINAL-14NOV22.pdf>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pesquisa sobre Negros e Negras no Poder Judiciário. Disponível: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/rela-negros-negras-no-poder-judiciario-150921.pdf>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. A Participação feminina nos concursos para a Magistratura: Resultado de Pesquisa Nacional. 2020, Brasília. Disponível em [https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/531/1/WEB\\_RELATORIO\\_Participacao\\_Feminina-FIM.pdf](https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/531/1/WEB_RELATORIO_Participacao_Feminina-FIM.pdf), acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Participação Feminina na Magistratura: Atualizações 2023. Disponível: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/participacao-feminina-na-magistratura-v3-31-08-23.pdf>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 106/2010,



disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/168>, acesso em 24.2.2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 540/2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5391>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 525/2023. Disponível em: 2023 <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5277>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 259/2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resolucao-n-259-2023.pdf>, acesso em 29/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB. Disponível em <https://www.oab.org.br/content/pdf/legislacaoob/regulamentogeral.pdf>, acesso em 29/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Resolução nº 5/2020. Disponível em e <https://www.oab.org.br/util/t?numero=5%2F2020&print=Legislacao&origem=Resolu%C3%A7%C3%B5es>, acessado em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Resolução nº 206/2021, disponível em

<https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/206-2021#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20indica%C3%A7%C3%A3o%20de,%20forma%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal.&text=0%20CONSELHO%20FEDERAL%20DA%20ORDEM,%2C%20V%2C%20da%20Lei%20n>, acesso em 29/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Resolução nº 4/2018. Disponível em <https://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao-oab-4-2018.htm>, acessado em 29/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Resolução nº 2/2023. Disponível em <https://deoab.oab.org.br/pages/materia/661464>, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Provimento nº 146/2011, disponível em <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/146-2011?provimentos=True>, acessado em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Provimento nº 139/2010. Disponível em: <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/139-2010>, acesso em 29/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Provimento nº 102/2004, disponível em <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/102-2004>



org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/102-2004, acesso em 24/2/2024.

BRASIL. Conselho Federal da OAB. Provimento nº 222/2023. Disponível em <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/provimentos/222-2023>>, acessado em 24/2/2024.

ESTEVES, Marcelo. Exercício da Ética Aplicada na Tomada de Decisão Responsável. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Curso de História/Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes – CCHLA, disponível em [https://sigaa.ufrn.br/sigaa/public/curso/noticias\\_desc.jsf?noticia=167743110&lc=es\\_ES&id=111635057](https://sigaa.ufrn.br/sigaa/public/curso/noticias_desc.jsf?noticia=167743110&lc=es_ES&id=111635057), acesso em 20/2/2024.

EUROPEAN COMMISSION. The 2022 EU Justice Scoreboard. Luxembourg Publications Office of the European Union, 2022, disponível em [https://commission.europa.eu/document/download/123138e5-f651-44e4-963e-65b721c4f5e7\\_en?filename=eu\\_justice\\_scoreboard\\_2022.pdf&prefLang=pt](https://commission.europa.eu/document/download/123138e5-f651-44e4-963e-65b721c4f5e7_en?filename=eu_justice_scoreboard_2022.pdf&prefLang=pt), acesso em 29/2/2024.

NERYM Nelson; ANDRADE NERY, Rosa. Constituição Federal comentada e legislação constitucional. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA NETO, Jayme Martins de Oliveira Neto. Proposta de Resolução

CNMP. Disponível em [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/novembro/Proposta\\_de\\_A7%C3%A3o\\_a%C3%A7%C3%A3o\\_afirmativa\\_no\\_MP.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/novembro/Proposta_de_A7%C3%A3o_a%C3%A7%C3%A3o_afirmativa_no_MP.pdf), acesso em 24/2/2024.

Sanchonete, Salise Monteiro. O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero sob a ótica da participação feminina nas instituições do Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/o-protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-sob-a-otica-da-participacao-feminina-nas-instituicoes-do-poder-judiciario/>, acesso em 24/2/2024.

## Autoras



### **Dra. Aline Teixeira Leal Nunes**

Procuradora do Estado do Amazonas, com atuação nos Tribunais Superiores e Professora de Processo Civil do IDP/Brasília. Doutoranda em Direito Processual Civil. Mestre em Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília. Vice coordenadora do Fórum de Equidade e Diversidade do Colégio Nacional de Procuradores-gerais.



### **Dra. Ana Carolina Ali Garcia**

Procuradora do Estado de Mato Grosso do Sul, Advogada Pública, palestrante e, atualmente, exerce o cargo de Procuradora-Geral do Estado. Possui formações acadêmico-científicas de Bacharelado em Direito, pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB); MBA em Parcerias Público-Privadas e Concessões, Master of Business Administration, pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo; Pós-Graduação em Direito Tributário, pelo IBET - Instituto Brasileiro de Estudos Tributários; e concluiu o Programa de Desenvolvimento de Conselheiros (PDC), pela Fundação Dom Cabral.



### **Dra. Ariela de Almeida Serra**

Procuradora do Estado da Bahia desde 2017, atuante no contencioso da saúde. Ex-consultora jurídica da Câmara Municipal de Salvador. Ex-juíza do Estado do Rio de Janeiro. Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pós-graduada em Direito do Estado e em Direito Administrativo pelo Instituto Excelência Ltda (Podivm).



**Dra. Beatriz da Costa e Silva Viana**

Procuradora do Distrito Federal e Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Pós-Graduada em Direito Público pela UCAM. Pós-Graduada em Direito Penal e Processo Penal pela ESA/PI e Pós-Graduada em Direito Administrativo. Foi advogada de Empresa Pública Federal e Assistente de Controle Externo no TCE/PI.



**Dra. Celia Cunha Mello**

Procuradora do Estado de Minas Gerais, Mestre em direito administrativo pela UFMG, Presidente da Apeminas - Associação dos Procuradores do Estado de Minas Gerais.



**Dra. Cíntia Morgado**

Procuradora do Estado do Rio de Janeiro. Professora da Escola Superior de Advocacia Pública da PGE-RJ. Membro da Comissão Especial de Igualdade de Gênero da PGE-RJ. Membro da Comissão de Direito Humano à Alimentação Adequada da OAB-RJ. Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro com estágio de pesquisa na Universidade de Coimbra. Especialista em Advocacia Pública pela ESAP (PGE/RJ e UERJ).



**Dra. Cristiane S. Guimarães**

Procuradora do Estado da Bahia, Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas; Graduada em Direito (1989) e História (2008) pela UFBA e Administração Pública (2017) pela UNEB. Possui Especializações na área de Direito Constitucional, Administrativo e Políticas Públicas.



**Dra. Fabíola Marquetti Sanches Rahim**

Procuradora do Estado do MS, Vice-presidente da Anape, Pós-graduada em Direito Eleitoral e em Regime próprio da Previdência, Membro da Comissão dos Advogados Públicos da OAB/MS, Corregedora-Geral da PGE/MS



**Dra. Fernanda Mainier Hack**

Procuradora do Estado do Rio de Janeiro. Vice-presidente da Comissão pela Promoção da Igualdade de Gênero da PGE-RJ. Membro do Fórum Permanente de Equidade e Diversidade do CONPEG. Especialista em Direitos Humanos pela PUC-RJ. Pós-graduada em Gênero e Direito pela EMERJ.



**Dra. Glauca Anne Kelly Rodrigues do Amaral**

Procuradora do Estado de Mato Grosso há 20 anos. Presidente da Comissão da Mulher Advogada da OAB/MT. Integrante da Comissão Nacional da Mulher Advogada do Conselho Federal da OAB. Corregedora-Geral da PGE/MT de 2017 a 2019



**Dra. Lívia de Oliveira Laje**

Procuradora do Estado de Alagoas. Assessora Especial da PGE/AL Especialista em Direito Tributário. Membro do Tribunal Administrativo de Tributos Estaduais. Membro do Conselho Superior da PGE/AL



**Dra. Márcia dos Anjos Manoel**

Procuradora do Estado do Rio Grande do Sul desde 2016, atuando nos Tribunais Superiores desde 2019. Membro da Comissão Nacional de Direitos Humanos do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Mentora do Projeto Gauss, associação sem fins lucrativos que apoia o desenvolvimento integral de jovens com poucas oportunidades e grande potencial, com o objetivo de projetá-los a universidades de excelência. Foi Chefe da Divisão de Pareceres e Pagamentos do Departamento de Precatórios do Tribunal de Justiça de Sergipe no biênio 2015/2016. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Especialista em Direito do Estado.



**Dra. Maria Alice Lopes Leda**

Procuradora do Estado do Amapá e Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Piauí – UFPI. Pós-Graduada em Direito Público, em Licitações e Contratações Públicas, em Improbidade Administrativa. Mestranda em Direito Econômico e Desenvolvimento pelo Instituto de Direito Público. Foi Procuradora do Município de Palmas, atuando como parecerista. Compõe o Fórum Permanente da Diversidade e Equidade, representando a Procuradoria do Estado do Amapá.

**Dra. Maria Rejane Sampaio dos Santos**

Procuradora do Estado de Rondônia. Advogada. Mestranda em Direito. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Rondônia. Especialista em Direito Processual Civil. MBA em Direito Tributário. Especialista em RPPS. Diretora da Procuradoria para o Sistema de Proteção Social dos Militares.

**Dra. Mariana Andrade Vieira**

Procuradora do Estado de Mato Grosso do Sul. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará.





**Dra. Mônica Aparecida Eustáchio**

Procuradora do Estado de Rondônia, formada pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim- FDCI Especialista em Direito Civil e Processual Civil pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas CIESA Especialista em Direito Público pela Universidade de São Paulo- USP em coparticipação com a Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal- ANAPE (Escola Nacional de Advocacia Pública - ESNAP)



**Dra. Patrícia Ulson Pizarro Werner**

Procuradora do Estado de São Paulo. Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP. Atua na Consultoria Jurídica da Procuradoria da Fazenda do Estado junto ao Tribunal de Contas (TCE-SP). Diretora da Escola Nacional da Advocacia Pública – ESNAP.



**Dra. Samya Suruagy do Amaral Barros Pacheco**

Procuradora do Estado de Alagoas há 20 anos, formada em direito pelo Centro Universitário Cessam. dos quais sete anos atuou como coordenadora da Procuradoria de Licitações e Contratos da PGE. Foi professora universitária e de cursos preparatórios para concurso público. Atualmente exerce a função de procuradora-geral do Estado de Alagoas.



**Dra. Valentina Jungmann Cintra**

Advogada, mestre e doutora em Direito pela PUC-SP, associada da Anape, membro da Acad e da ABMCJ, foi procuradora do Estado de Goiás, professora da UFG e PUC-GO, vice-presidente da OAB-GO, Diretora da ESA-GO e Conselheira Federal; autora do Projeto Valentina: Paridade Já; ganhadora do Prêmio Menção Honrosa Innovare 2022.

*A palavra final é de agradecimento.*

*À ANAPE, por nos conceder esse espaço e, em especial, ao Presidente Vicente Braga pelo incentivo diário para o sucesso dessa publicação; Às autoras que, em meio à vida corrida, entenderam o momento especial e priorizaram sua contribuição; Aos colegas procuradores e procuradoras integrantes do Conselho Editorial, por dispor de um tempo entre seus afazeres para analisar os artigos e apresentar suas considerações; Às diretorias da Escola Nacional de Procuradores de Estado e do DF e de Direitos Humanos que trabalharam, juntamente comigo, na organização; Às secretárias do apoio administrativo da Anape, pelas providências do expediente diário, e a equipe da empresa Trídia de comunicação, pelo excelente trabalho de edição da revista.*

*Enfim, tem sido um imenso prazer fazer parte desse momento. Desejo que essa revista seja recebida com o reconhecimento e atenção que merece.*

*Ao refletir sobre o processo colaborativo que tornou esta publicação possível, sou lembrada das palavras inspiradoras de Madre Teresa de Calcutá: " Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota".*

*Hoje, tenho a certeza de que esse mar, de ações em prol da igualdade de gênero, amanheceu maior.*

*Obrigada!*

*Lourdes Terto (PGE-PI)*

*Membro do Conselho Editorial*

*Presidente do Conselho Deliberativo da Anape*

EDIÇÃO ESPECIAL:  
*Mulheres 2024*



**ANAPE**  
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS  
Procuradores dos Estados e do DF