

Uadi Lammêgo Bulos

Professor de Direito Constitucional
Doutor e Mestre em Direito do Estado (PUCSP)
Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Constitucional (SBDC)

Raquel Ruiz
Advogada
OAB/SP - 234849

Curso de **DIREITO**
Constitucional

7ª edição
revista e atualizada de acordo com a
Emenda Constitucional n. 70/2012

2012

 **Editora
Saraiva**



Rua Henrique Schaumann, 270, Cerqueira César — São Paulo — SP
 CEP 05413-909
 PABX: (11) 3613 3000
 SACJUR: 0800 055 7688
 De 2ª a 6ª, das 8:30 às 19:30
 saraivajur@editorasaraiva.com.br
 Acesso: www.saraivajur.com.br

FILIAIS

AMAZONAS/RONDÔNIA/RORAIMA/ACRE
 Rua Costa Azevedo, 508 — Centro
 Fone: (92) 3633-4227 — Fax: (92) 3633-4782 — Manaus

BAHIA/SERGIPE
 Rua Agrícola Dória, 23 — Brotas
 Fone: (71) 3381-5854 / 3381-5895
 Fax: (71) 3381-0959 — Salvador

BAURÍ (SÃO PAULO)
 Rua Monsenhor Claro, 2-55/2-57 — Centro
 Fone: (14) 3234-5643 — Fax: (14) 3234-7401 — Bauri

CEARÁ/PIAUÍ/MARANHÃO
 Av. Filomeno Gomes, 670 — Jacarecanga
 Fone: (85) 3238-2323 / 3238-1384
 Fax: (85) 3238-1331 — Fortaleza

DISTRITO FEDERAL
 SIA/SUL, trecho 2 Lote 850 — Setor de Indústria e Abastecimento
 Fone: (61) 3344-2920 / 3344-2951
 Fax: (61) 3344-1709 — Brasília

GOIÁS/TOCANTINS
 Av. Independência, 5330 — Setor Aeroporto
 Fone: (62) 3225-2882 / 3212-2806
 Fax: (62) 3224-3016 — Goiânia

MATO GROSSO DO SUL/MATO GROSSO
 Rua 14 de Julho, 3148 — Centro
 Fone: (67) 3382-3682 — Fax: (67) 3382-0112 — Campo Grande

MINAS GERAIS
 Rua Alvim Paraíba, 449 — Lagoinha
 Fone: (31) 3429-8300 — Fax: (31) 3429-8310 — Belo Horizonte

PARÁ/AMAPÁ
 Travessa Apinagés, 186 — Batista Campos
 Fone: (91) 3222-9034 / 3224-9038
 Fax: (91) 3241-0499 — Belém

PARANÁ/SANTA CATARINA
 Rua Conselheiro Laurindo, 2895 — Prado Velho
 Fone/Fax: (41) 3332-4894 — Curitiba

PERNAMBUCO/PARAÍBA/R. G. DO NORTE/ALAGOAS
 Rua Corredor do Bispo, 185 — Boa Vista
 Fone: (81) 3421-4246 — Fax: (81) 3421-4510 — Recife

RIBEIRÃO PRETO (SÃO PAULO)
 Av. Francisco Junqueira, 1255 — Centro
 Fone: (16) 3610-5843 — Fax: (16) 3610-8284 — Ribeirão Preto

RIO DE JANEIRO/ESPÍRITO SANTO
 Rua Visconde de Santa Isabel, 113 a 119 — Vila Isabel
 Fone: (21) 2577-9494 — Fax: (21) 2577-8867 / 2577-9565 — Rio de Janeiro

RIO GRANDE DO SUL
 Av. A. J. Renner, 231 — Farroupilha
 Fone/Fax: (51) 3371-4001 / 3371-1467 / 3371-1567
 Porto Alegre

SÃO PAULO
 Av. Antártica, 92 — Barra Funda
 Fone: PABX (11) 3616-3666 — São Paulo

196.894.007.001

205858

ISBN 978-85-02-17382-8

Bulos, Uadi Lammêgo

Curso de direito constitucional / Uadi Lammêgo
 Bulos. — 7. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda
 Constitucional n. 70/2012 — São Paulo : Saraiva, 2012.

Bibliografia.

1. Brasil - Constituição (1988) 2. Brasil - Direito
 constitucional 3. Constituição 4. Direito constitucional
 5. Direitos humanos - Brasil 6. Garantias constitucionais
 I. Título.

CDU-342.4

Índices para catálogo sistemático:

- | | |
|---|-------|
| 1. Constituição : Teoria geral : Direito
constitucional | 342.4 |
| 2. Teoria geral da Constituição : Direito
constitucional | 342.4 |

Diretor editorial Luiz Roberto Curia

Gerente de produção editorial Ligia Alves

Editora Thaís de Camargo Rodrigues

Assistente editorial Aline Darcy Flor de Souza

Produtora editorial Clarissa Boraschi Maria

Preparação de originais Ana Cristina Garcia

Maria Izabel Barreiros Bitencourt Bressan

Camilla Bazzoni de Medeiros

Arte e diagramação Cristina Aparecida Agudo de Freitas

Isabel Gomes Cruz

Revisão de provas Rita de Cássia Queiroz Gorgati

Renato de Mello Medeiros

Serviços editoriais Elaine Cristina da Silva

Vinicius Azevedo Vieira

Capa Gislaíne Ribeiro

Produção gráfica Mari Rampim

Impressão Gráfica Salesianas

Acabamento Gráfica Salesianas

Data de fechamento da edição: 20-7-2012

Dúvidas?

Acesse www.saraivajur.com.br

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida
 por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da
 Editora Saraiva.

A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na
 Lei n. 9.610/98 e punido pelo artigo 184 do Código Penal.

✦ 17. PRINCÍPIO DA IGUALDADE (ART. 5º, CAPUT)

O princípio da *igualdade*, *isonomia*, *equiparação* ou *paridade*, consiste em quinhoeir os iguais igualmente e os desiguais na medida de sua desigualdade, ensinou Aristóteles.

Passagem clássica de Ruy Barbosa: baseando-se na lição aristotélica, proclamou Ruy Barbosa que "a regra da igualdade não consiste senão em quinhoeir desigualmente aos desiguais na medida em que se desiguam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não, dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem" (*Oração aos moços*, p. 10-11).

Esse é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (*RT*, 308.687, 411:182, 272:680, 273:434 etc.).

Mas a grande questão que se coloca com relação ao vetor da isonomia é definir quais as situações de *igualdade* e quais as de *desigualdade*.

Para tanto, os estudiosos desenvolveram a doutrina das *ações afirmativas*.

a) Ações afirmativas

Ações afirmativas, também chamadas de *discriminações positivas* ou *desequiparações permitidas*, são as que defluem da própria linguagem prescritiva das constituições, com vistas à efetividade do princípio da isonomia.

Encontram-se plasmadas, de modo explícito ou implícito, nos diversos preceitos constitucionais, e dependem de exegese para virem à tona.

Na Carta de 1988, por exemplo, a interpretação do Preâmbulo, dos arts. 1º, III, 3º, III e IV, dentre outros, indica-nos a existência, no Brasil, de um *Estatuto Constitucional das Ações Afirmativas*.

Busca-se, por meio das *ações afirmativas*, compensar os menos favorecidos, assim como ocorre com os que nunca sofreram restrições.

As *ações afirmativas* consignam um mecanismo que permite ao Estado sanar o déficit para com aqueles seres humanos que, historicamente, sempre foram alvo de preconceitos, humilhações e detrimientos de toda espécie.

Aqui se encontram os idosos, as mulheres, as crianças de rua, os mendigos, os negros, os pardos, os índios, os homossexuais, os deficientes físicos, as prostitutas, categorias humanas, enfim, que nunca tiveram, ao longo da história, o mesmo tratamento conferido às chamadas *classes abastadas*.

Desequiparações permitidas — existem desequiparações que não ferem o pórtico da isonomia, decorrentes da própria Constituição. É o caso das imunidades parlamentares, da prerrogativa de foro *ratione muneris* em benefício de certos agentes políticos, da exclusividade do exercício de determinados cargos públicos somente a brasileiros natos etc. Sobre as *desequiparações permitidas*, advertiu San Tiago Dantas: "Quanto mais progridem e se organizam as coletividades; maior é o grau de diferenciação a que atinge seu sistema legislativo. A lei raramente colhe no mesmo comando todos os indivíduos, quase sempre atende a diferenças de sexo, de profissão, de atividade, de situação econômica, de posição jurídica, de direito anterior; raramente regula do mesmo modo a situação de todos os bens, quase sempre se distingue conforme a natureza, a utilidade, a raridade, a intensidade de valia que ofereceu a todos; raramente qualifica de um modo único as múltiplas ocorrências de um mesmo fato, quase sempre os distin-

que conforme as circunstâncias em que se produzem, ou conforme a repercussão que têm no interesse geral. Todas essas situações, inspiradas no agrupamento natural e racional dos indivíduos e dos fatos, são essenciais ao processo legislativo, e não ferem o princípio da igualdade. Servem, porém, para indicar a necessidade de uma construção teórica, que permita distinguir as leis arbitrárias das leis conforme o direito, e eleve até esta alta triagem a tarefa do órgão do Poder Judiciário" (*Igualdade perante a lei e due process of law: contribuição ao estudo da limitação constitucional do poder legislativo*, p. 359).

As *ações afirmativas* são o contrário das *discriminações negativas*. Estas últimas são desequiparações injustificáveis, e, por isso, proibidas pelo constituinte originário. Quando alguém desigual outrem, sem qualquer supedâneo constitucional, estamos diante das discriminações negativas. Elas fulminam o pórtico da isonomia quando proíbem o acesso das classes minoritárias àqueles postos reservados aos "bem-nascidos", com base em critérios de raça, origem, cor, condição financeira, social etc. Mas o raciocínio para aferir o que seja igual ou desigual, idêntico ou diferente, equiparado ou desequiparado, é subjetivo. Inexiste qualquer exatidão nesse campo. Caberá ao magistrado precisar essas palavras, valendo-se do bom senso, das máximas da experiência, dos princípios gerais de Direito, da equidade, da ponderação de valores etc. É o juiz quem determina o grau de equidade em cada caso.

Privilégios em nome do interesse público — certos privilégios em favor das entidades estatais e em nome do interesse público, contidos nas leis e na própria Constituição, não ferem o princípio da isonomia. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou a respeito, decidindo, em acórdão, que "a igualdade perante a lei que a Constituição Federal assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no País, não compreende a União e as demais pessoas de direito público interno, em cujo favor pode a lei conceder privilégios impostos pelo interesse público sem lesão à garantia constitucional" (STF, RF, 201:118).

As *ações afirmativas* jamais constituem um fim em si mesmas. Somente duram enquanto perdurar as causas que as ensejaram. No posto de providências efêmeras, corroboram, somente, uma fase ou etapa da evolução dos direitos fundamentais de certos grupos que sofreram no passado. Por terem durabilidade precária, não têm o condão de mudar, de uma hora para outra, situações arraigadas. Servem de meio, de caminho, de estrada, para a concretização do postulado da justiça social, que é um dos ideários do chamado *constitucionalismo social* (CF, art. 3º, III e IV).

Tais *ações*, embora apresentem a enorme virtude de levantarem o "moral", a "autoestima", a "dignidade", o "brio", de segmentos massacrados no curso da história, devem ser encaradas *cum granum salis*. É que o tiro pode sair pela culatra. Suponhamos que um estudante negro rico se valha da cor de sua pele, retirando a oportunidade de outro menos favorecido. Vemos, neste exemplo, que as *ações afirmativas*, como providências isoladas, muito longe estão de ser a melhor opção. Daí a necessidade de se implantarem, neste campo, políticas compensatórias, as quais devem vir acompanhadas de outras medidas, até mesmo para não se alimentar formas variadas de preconceitos.

De qualquer sorte, as políticas de *ações afirmativas* afiguram-se importantes. Como nada é perfeito, não podemos renegar o fato de que o critério, exclusivamente racial, pode acarretar situações indesejáveis.

Portanto, as *ações afirmativas* não servem de panaceia para todos os absurdos perpetrados ao longo dos anos, nem eximem o dever de o Poder Público se desdobrar, fazendo o possível e o impossível, para fornecer, a todos, educação pública, gratuita e de qualidade, única saída para se encontrar, nesta seara, a almejadíssima isonomia real e efetiva.

As *ações afirmativas* não foram uma criação norte-americana, nada obstante o fato de que nos Estados Unidos a Suprema Corte enfrentou casos paradigmáticos, a exemplo de *Bakke v.*

Regents of the University of California (1978), de *Gratz v. Bollinger* (2003) e de *Grutter v. Bollinger* (2003).

O berço originário das *ações afirmativas* é a Índia, onde as disparidades étnico-raciais, fruto do rígido sistema de estratificação, chegaram a patamares insustentáveis. E, para minorar os rigorismos do regime de castas, que trouxe tensões sociais desagregadoras, aprovaram, em 1935, o *Government of India Act*.

Mahatma Gandhi foi o patrono da política das *ações afirmativas* na Índia. Percebeu ele que as castas mais altas da sociedade indiana deveriam reconhecer a real situação das vítimas do antiquado sistema social que relegava comunidades inteiras.

O contributo de Gandhi surtiu efeitos sobre a *Constituição de Independência da Índia*, que consagrou discriminações positivas em favor das *Scheduled Castes* e das *Scheduled Tribes*. Tais segmentos sociais, por assim chamá-los, constituíam cerca de 23% da população. Graças à política de *ações afirmativas*, eles passaram a ser admitidos no Parlamento, nas escolas, nas falcudades e no serviço público.

Muito mais do que apregoar o fomento de riquezas materiais, as *ações afirmativas* contêm uma simbologia extraordinária, pois evidenciam que a inclusão social é para todos. Há algo de psicológico, de comportamental, em tudo isso. O assunto *ações afirmativas* só é complexo porque os humanos encontram-se muito distantes daquilo que Jesus de Nazaré ensinou: “amar ao próximo como a si mesmo”. Ora, como podemos amar o próximo se somente conseguimos raciocinar, colocando os nossos interesses mais profundos para satisfazer os cinco sentidos físicos? Dificílimo, quase impossível, a maioria dos “bem-sucedidos”, escravos da audição, da visão, do tato, do olfato e do paladar, entenderem, do fundo d’alma, o significado simbólico das *ações afirmativas*. O motivo é simples: a mente humana é como um macaco bêbado pelo vinho do desejo e picado pela abelha do orgulho. Um dia o gênero humano saberá transmutar os elementos densos da forma, encontrando-se com a consciência cósmica. A palavra de ordem será a felicidade do semelhante, mesmo se preciso for a tomada de providências passageiras, que, a rigor, não extirpam disparidades e distorções profundas. Esta é a lógica subjacente ao Texto de 1988.

b) Política de cotas na UnB: a ADPF 186

O Supremo Tribunal Federal, em sua composição plenária, considerou constitucional a política de cotas étnico-raciais para seleção de estudantes da Universidade de Brasília.

Por unanimidade de votos, os Ministros da Corte acompanharam o voto do Relator, Min. Ricardo Lewandowski, julgando totalmente improcedente a ADPF 186.

Ajuizada pelo DEM em 2009, a ação defendeu, sem sucesso, a tese de que a política de cotas feriria os princípios da dignidade da pessoa humana, do repúdio ao racismo, da isonomia, bem como outros preceptivos relacionados ao direito universal à educação.

Façamos um resumo dos pontos principais do voto do Min. Ricardo Lewandowski:

- abrangência do tema discutido — a questão fundamental posta em debate é saber se os programas de ação afirmativa, que estabelecem um sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial para acesso ao ensino superior, estão ou não em consonância com a Carta Magna, assunto que só pode ser analisado à luz dos princípios e valores sobre os quais ela repousa (STF, Pleno, ADPF 186/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 25-4-2012);
- igualdade formal versus igualdade material — o constituinte de 1988 não se ateve, simplesmente, a proclamar a isonomia formal, mas buscou assegurar a igualdade substancial a todos os brasileiros e estrangeiros que vivem no País, levando em consideração — é claro — a diferença que os distingue por razões naturais, culturais, sociais, econômicas ou até mesmo acidentais, além de atentar, de modo especial, para a desequilíbrio ocorrente no mundo dos fatos entre os distintos grupos sociais. Para possibilitar que a isonomia material

entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares (STF, Pleno, ADPF 186/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 25-4-2012);

- justiça social — a transformação do direito à isonomia em igualdade de possibilidades, sobretudo no tocante a uma participação equitativa nos bens sociais, apenas é alcançado por meio da aplicação da denominada “justiça distributiva”. Só ela permite superar as desigualdades que ocorrem na realidade fática, mediante uma intervenção estatal determinada e consistente para corrigi-las, realocando-se os bens e oportunidades existentes na sociedade em benefício da coletividade como um todo. A aplicação do princípio da igualdade, sob a ótica justiça distributiva, considera a posição relativa dos grupos sociais entre si. Mas, convém registrar, ao levar em conta a inelutável realidade da estratificação social, não se restringe a focar a categoria dos brancos, negros e pardos. Ela consiste em uma técnica de distribuição de justiça, que, em última análise, objetiva promover a inclusão social de grupos excluídos ou marginalizados, especialmente daqueles que, historicamente, foram compelidos a viver na periferia da sociedade (STF, Pleno, ADPF 186/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 25-4-2012);

- política de ações afirmativas — o Supremo Tribunal Federal admitiu, em diversas oportunidades, a constitucionalidade das políticas de ações afirmativas, que encontram pleno abrigo na Constituição de 1988. Precedentes: MC-ADI 1.276-SP (Rel. Min. Octavio Gallotti); ADI 1.276/SP (Rel. Min. Ellen Gracie); RMS 26.071 (Rel. Min. Ayres Britto); ADI 1.946/DF (Rel. Min. Sydney Sanches); e MC-ADI 1.946/DF (Rel. Min. Sydney Sanches) (STF, Pleno, ADPF 186/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 25-4-2012);

- critérios para ingresso no ensino superior — a Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que estabelece a igualdade de acesso, o pluralismo de ideias e a gestão democrática como princípios norteadores do ensino (art. 206, I, III e IV), também acolhe a meritocracia como parâmetro para a promoção aos seus níveis mais elevados (art. 208, V). Seus dispositivos, bem interpretados, mostram que o constituinte buscou temperar o rigor da aferição do mérito dos candidatos que pretendem acesso à universidade com o princípio da igualdade material que permeia todo o Texto Magno. Afigura-se evidente, de resto, que o mérito dos concorrentes que se encontram em situação de desvantagem com relação a outros, em virtude de suas condições sociais, não pode ser aferido segundo uma ótica puramente linear, tendo em conta a necessidade de observar-se o citado princípio. Com efeito, tendo em conta a diversidade dos atores e interesses envolvidos, o debate sobre os critérios de admissão não se resume a uma única ótica, devendo ser travado sob diversas perspectivas, eis que são distintos os objetivos das políticas antidiscriminatórias. Na presente ação, o que se questiona, basicamente, é a metodologia de reserva de vagas, empregada para superar a desigualdade étnico-racial ou social dos candidatos à universidade pública, em especial os fundamentos sobre os quais ela se assenta. Ora, as políticas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso País, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros. O critério de acesso às universidades públicas, entre nós, deve levar em conta, antes de tudo, os objetivos gerais buscados pelo Estado Democrático de Direito, inseridos no Preâmbulo da Constituição de 1988. Deve, ademais, no particular, levar em conta os postulados constitucionais que norteiam o ensino público, nos termos dos arts. 205 e 207 da Carta Suprema. Nessa ordem de ideias, afigura-se essencial calibrar os critérios de seleção à universidade para que se possa concretizar objetivos maiores colimados na Constituição. Nesse sentido, as aptidões dos candidatos devem ser aferidas de maneira a conjugar-se seu conhecimento técnico e sua criatividade intelectual ou artística com a capacidade potencial que ostentam para intervir nos problemas sociais. Essa metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um

dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição. Ademais, essa metodologia parte da premissa de que o princípio da igualdade não pode ser aplicado abstratamente, pois procede a escolhas voltadas à concretização da justiça social. Em outras palavras, cuida-se, em especial no âmbito das universidades estatais, de utilizar critérios de seleção que considerem uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos (STF, Pleno, ADPF 186/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 25-4-2012);

- adoção do critério étnico-social — no HC 82.424-QO/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, conhecido como “Caso Ellwanger”, o Supremo Tribunal Federal enfrentou a questão referente ao uso de critério étnico-racial para os fins de qualquer espécie de seleção de pessoas. No presente caso, cumpre afastar o conceito biológico de raça, o qual é de natureza histórico-cultural, artificialmente construído para justificar a discriminação ou, até mesmo, a dominação exercida por alguns indivíduos sobre certos grupos sociais, maliciosamente reputados inferiores. Ora, tal como os constituintes de 1988 qualificaram de inafiançável o crime de racismo, com o escopo de impedir a discriminação negativa de determinados grupos de pessoas, partindo do conceito de raça, não como fato biológico, mas como categoria histórico-social, assim também é possível empregar essa mesma lógica para autorizar a utilização, pelo Estado, da discriminação positiva com vistas a estimular a inclusão social de grupos tradicionalmente excluídos. Nas sociedades contemporâneas, as quais passaram pela experiência da escravidão, há uma discriminação histórica. Os programas de ação afirmativa, efetivados onde isso ocorre, a exemplo do Brasil, equivalem a uma forma de compensar essa discriminação, culturalmente arraigada, não raro, praticada de forma inconsciente e à sombra de um Estado complacente. Tais programas trazem, pois, como um bônus adicional, a aceleração de uma mudança na atitude subjetiva dos integrantes desses grupos, aumentando a autoestima que prepara o terreno para a sua progressiva e plena integração social. As ações afirmativas, portanto, encerram também um relevante papel simbólico. Uma criança negra que vê um negro ocupar um lugar de evidência na sociedade projeta-se naquela liderança e alarga o âmbito de possibilidades de seus planos de vida. Há, assim, importante componente psicológico multiplicador da inclusão social nessas políticas (STF, Pleno, ADPF 186/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 25-4-2012);
- o papel integrador da sociedade — é preciso construir um espaço público aberto à inclusão do *outro*, do *outsider* social. Um espaço que contemple a alteridade. E a universidade é o espaço ideal para a desmistificação dos preconceitos sociais com relação ao *outro* e, por conseguinte, para a construção de uma consciência coletiva plural e culturalmente heterogênea, aliás, consentânea com o mundo globalizado em que vivemos (STF, Pleno, ADPF 186/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 25-4-2012);
- as ações afirmativas nos EUA — foi exatamente a percepção de que a diversidade é componente essencial da formação universitária que pautou as decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos da América nos casos em que ela examinou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa, a exemplo de *Bakke v. Regents of the University of California* (1978), *Gratz v. Bollinger* (2003) e *Grutter v. Bollinger* (2003). Em tais julgados, a Suprema Corte daquele país avaliou, antes de tudo, a forma pela qual as instituições que adotaram ações afirmativas promoviam a diversidade étnico-racial. O Tribunal não examinou simplesmente se o critério adotado era constitucional ou inconstitucional em si mesmo. Exigiu, em cada caso, a demonstração de que o fundamento da discriminação positiva adotado pela instituição levaria a uma maior integração e igualdade entre as pessoas, segundo o critério denominado *narrowly tailored*. O que interessou para a Suprema Corte americana, em todos esses casos, foi a satisfação de um interesse imperativo do Estado, qual seja assegurar a diversidade cultural (STF, Pleno, ADPF 186/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 25-4-2012);
- hetero e autoidentificação — no processo seletivo do sistema de cotas, as universidades têm utilizado duas formas distintas de identificação: a autoidentificação e a heteroidentificação (identificação por terceiros). Qualquer um desses sistemas está de acordo com a Carta de 1988, desde que seja respeitada a dignidade pessoal do candidato (STF, Pleno, ADPF 186/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 25-4-2012);
- reserva de vagas ou estabelecimento de cotas — a reserva de vagas e o estabelecimento de cotas encontra abrigo no art. 37, VIII, da Carta Maior. O mesmo entendimento aplicado pelo

Supremo Tribunal Federal quanto à reserva de vagas para deficientes físicos aplica-se aqui. No RMS 26.071, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 1^a-2-2008, por exemplo, a 1^a Turma da Corte afastou a ideia de que o Texto Constitucional somente autorizaria as políticas de ação afirmativa nele textualmente mencionadas, tais como a reserva de vagas para deficientes físicos ou para as mulheres. A Constituição brasileira — é importante notar — permite que se faça uma abordagem das políticas afirmativas muito mais abrangente daquela feita pela Suprema Corte dos Estados Unidos. Resultado: não há dúvidas quanto à constitucionalidade da política de reserva de vagas ou do estabelecimento de cotas nas universidades públicas, visto que a medida encontra amparo no próprio Texto Magno (STF, Pleno, ADPF 186/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 25-4-2012);

- **transitoriedade das políticas de ação afirmativa** — é importante ressaltar a natureza transitória das políticas de ação afirmativa, já que as desigualdades entre negros e brancos não resultam, como é evidente, de uma desvalia natural ou genética, mas decorrem de uma acentuada inferioridade em que aqueles foram posicionados nos planos econômico, social e político em razão de séculos de dominação dos primeiros pelos segundos. Na medida em que essas distorções históricas forem corrigidas e a representação dos negros e demais excluídos nas esferas públicas e privadas de poder atenda ao que se contém no princípio constitucional da isonomia, não haverá mais qualquer razão para a subsistência dos programas de reserva de vagas nas universidades públicas, pois o seu objetivo já terá sido alcançado. As políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se em benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação — é escusado dizer — incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática. No caso da Universidade de Brasília, que figura como arguida nesta ADPF, o critério da temporariedade foi cumprido, uma vez que o Programa de Ações Afirmativas instituído pelo Conselho Superior Universitário — COSUNI daquela instituição estabeleceu a necessidade de sua reavaliação após o transcurso do período de 10 anos (STF, Pleno, ADPF 186/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 25-4-2012); e
- **proporcionalidade entre meios e fins** — não basta proclamar a constitucionalidade das políticas de reserva de vagas sob o ponto de vista da nobreza de suas intenções. É preciso também que elas, além de limitadas no tempo, respeitem a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins colimados, em especial que sejam pautadas pela razoabilidade. No caso da Universidade de Brasília, a reserva de 20% de suas vagas para estudantes negros e de “um pequeno número” delas para “índios de todos os Estados brasileiros”, pelo prazo de 10 anos, constitui providência adequada e proporcional ao atingimento dos mencionados desideratos. Dito de outro modo, a política de ação afirmativa adotada pela UnB não se mostra desproporcional ou irrazoável, afigurando-se, também sob esse ângulo, compatível com os valores e princípios da Constituição (STF, Pleno, ADPF 186/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 25-4-2012).

◆ 17.1. Objetivos do princípio da igualdade: posição do STF

A igualdade constitucional mais do que um direito é um *princípio*, uma *regra de ouro*, que serve de diretriz interpretativa para as demais normas constitucionais.

Daí o Supremo Tribunal Federal apontar o seu tríplice objetivo: limitar o legislador, a autoridade pública e o particular.

Precedente: STF, Pleno, MI 58/DF, Rel. p/ acórdão Min. Celso de Mello, DJ, 1, de 19-4-1991, p. 4580.

Como limite ao legislador, a isonomia impede que ele crie normas veiculadoras de desigualdades ilícitas e inconstitucionais.

Enquanto limite à autoridade pública, os presidentes da República não podem praticar ações discriminatórias e os membros do Poder Judiciário não devem dar azo, em suas sentenças, ao cancro da desigualdade. Daí os mecanismos de uniformização da jurisprudência, tanto na órbita constitucional (recursos extraordinário e ordinário) como na infraconstitucional (leis processuais).

No posto de limite à conduta do particular, a isonomia não se coaduna com atos discriminatórios, eivados de preconceito, racismo, maledicências diversas, propiciando a responsabilização civil ou criminal dos infratores.

◇ 17.2. Igualdade formal e igualdade material

A *igualdade jurídico-formal*, presente entre nós desde o Império, é detectada pelo uso da expressão “perante a lei”.

Assim, o Texto de 1988 a consagra quando diz que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (art. 5º, *caput*, 1ª parte).

Mas o que o princípio busca garantir é a proteção da igualdade *real*, *material* ou *substancial*, e não a isonomia puramente formal.

Igualdade material, portanto, é a concretização da própria *isonomia formal*, que sai do papel para se realizar na prática.

Alguns textos constitucionais de nosso tempo são sobremodo fartos no que respeita à disciplina da igualdade material, pois acreditam que o desdobramento do conteúdo do princípio serve para reforçar o seu *real* cumprimento.

É o caso da Carta brasileira de 1988, que diluiu a *substância* da isonomia ao longo do articulado constitucional, não se limitando a enunciar a igualdade “perante a lei”.

Assim, a face material do vetor foi salientada em diversas partes da Constituição. Exemplos: preâmbulo, arts. 3º, III e IV; 5º, I; 170; 193; 196; 205 etc.

Didaticamente, eis o desdobramento da isonomia material em nosso Texto Maior:

- igualdade racial (art. 4º, VIII);
- igualdade entre os sexos (art. 5º, I);
- igualdade religiosa (art. 5º, VIII);
- igualdade de armas (art. 5º, LV);
- igualdade jurisdicional (art. 5º, XXXVII);
- igualdade de idade (art. 7º, XXX);
- igualdade de trabalho (art. 7º, XXXII);
- igualdade política (art. 14); e
- igualdade tributária (art. 150, II).

◇ 17.3. Igualdade perante a lei e igualdade na lei

Os estudiosos seccionam o princípio da isonomia em:

- *igualdade perante a lei* — exigência dirigida aos aplicadores do direito no caso concreto;

- igualdade *na* lei — alcança, ao mesmo tempo, o legislador e o juiz.

A distinção não tem maior significado no Brasil. Pela sistemática da Carta de 1988, a “igualdade *perante* a lei” tem o sentido que, no exterior, se dá à “igualdade *na* lei”. Mesmo assim, o Supremo Tribunal Federal reconhece a dicotomia.

Entendimento do STF: “O princípio da isonomia, que se reveste de autoaplicabilidade, não é — enquanto postulado fundamental de nossa ordem político-jurídica — suscetível de regulamentação ou de complementação normativa. Esse princípio — cuja observância vincula, incondicionalmente, todas as manifestações do Poder Público — deve ser considerado, em sua precípua função de obstar discriminações e de extinguir privilégios (RDA, 55:114), sob duplo aspecto: (a) o da igualdade na lei e (b) o da igualdade perante a lei. A igualdade na lei — que opera numa fase de generalidade puramente abstrata — constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica. A igualdade perante a lei, contudo, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório. A eventual inobservância desse postulado pelo legislador imporá ao ato estatal por ele elaborado e produzido a eiva de inconstitucionalidade” (MI 58, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 19-4-1991).

❖ 17.4. Limite de idade em concurso público e princípio da igualdade

O Supremo Tribunal Federal concluiu pela impossibilidade de se estabelecer proibição genérica ao acesso em determinadas carreiras por critério de idade, tendo em vista o primado da isonomia (art. 5º, *caput*). É que a Constituição não tolera discriminações abusivas (art. 7º, XXX). Os cargos públicos, como o dos militares e de todo o sistema de pessoal civil, são de livre acesso (art. 37, I).

Precedentes: STF, Pleno, RE 141.864-8/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ, 1, de 23-3-1995, p. 6721; STF, Pleno, RE 157.863-7/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ, 1, de 1º-10-1993, *Ementário de Jurisprudência do STF* n. 1.719-5; STF, Pleno, RE 148.065-3/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ, 1, de 21-9-1995, p. 30415; STF, 1ª T., RMS 1.086, Rel. Min. Garcia Vieira, DJ, de 9-3-1992, RT, 38:115.

Mas o Supremo Tribunal reconhece casos em que a desequiparação é permitida, para satisfazer as finalidades do cargo a ser preenchido.

Nesse sentido: STF, RTJ, 157:718.

Nesses casos, a Constituição admite que se estabeleça diferencial de idade, porque a natureza e as atribuições funcionais da atividade assim o exigem.

Precedente: STF, Pleno, RMS 21.046, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Precedente: STF, RTJ, 157:718.

Foram tantas as decisões nesse sentido que a Corte Excelsa elaborou a Súmula 683: “O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido”.

◇ 17.5. Igualdade entre homens e mulheres

Pela Constituição de 1988, homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações (art. 5º, I).

O constituinte, ao igualar homens e mulheres, acatou uma solicitação há muito reclamada. Expressou em termos constitucionais positivos as longas lutas travadas contra a discriminação do sexo feminino.

Ao fazê-lo garantiu muito mais que a igualdade “perante a lei”; assegurou a igualdade material de direitos e obrigações entre os sexos.

Logo, homens e mulheres, que estiverem em situação idêntica, não poderão, seja qual for o argumento, sofrer qualquer cerceamento em suas prerrogativas e nos seus deveres, sob pena de se infringir a Carta de 1988.

Só valem as discriminações contidas na própria Constituição, e, g., a aposentadoria da mulher com menos tempo de contribuição e menor limite de idade do que o homem (art. 40, § 1º, III, *a e b*). Essa exceção em favor da mulher possui fundamento, porque às mulheres incumbem os serviços do lar, no mais das vezes sem nenhuma ajuda do marido. Sua sobrecarga de trabalho justifica a aposentadoria com menos tempo de serviço e menor idade.

O tratamento isonômico entre homens e mulheres proporciona a tutela constitucional contra o *discrimen sexual* (CF, arts. 7º, XVIII e XIX; 143, §§ 1º e 2º; 202, I e II).

Pode o legislador ordinário elaborar comandos normativos que visem atenuar os desníveis de tratamento em razão do sexo.

◇ 17.6. Igualdade entre sexos e admissão em emprego: a Lei n. 9.029/95

A Lei n. 9.029, de 13 de abril de 1995, proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência de relação jurídica de trabalho.

Veda, também, a adoção de qualquer prática discriminatória e limitativa para efeito de acesso a relação de emprego, ou sua manutenção, por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar ou idade. Ressalve-se, nesse caso, as hipóteses de proteção ao menor previstas no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Pela lei, são praxes delituosas:

- a exigência de teste, exame, perícia, laudo, atestado, declaração ou qualquer outro procedimento relativo à esterilização ou a estado de gravidez;
- a adoção de quaisquer medidas, de iniciativa do empregador, que configurem indução ou instigamento à esterilização genética; e
- a produção do controle de natalidade, assim não considerado o oferecimento de serviços e de aconselhamento ou planejamento familiar, realizados por instituições públicas ou privadas, submetidas às normas do Sistema Único de Saúde — SUS.

◇ 17.7. Prerrogativa de foro em ações de separação judicial e divórcio direto

Por força do princípio da isonomia, é inconstitucional a prerrogativa de *foro* em favor da mulher (CPC, art. 100, I), tanto para a ação de separação judicial quanto para a de divórcio direto, instituído pela Carta de 1988 (art. 226, § 6º, que ampliou as hipóteses da Lei do Divórcio — Lei n. 6.515, de 26-12-1977).

O que é *foro*: pela técnica processual, *foro* significa território. Na organização das justiças locais brasileiras, é o mesmo que *comarca* (Município ou vários Municípios contíguos submetem-se à competência dos juízes de direito). Já no âmbito da Justiça Federal, o *foro* equivale às *seções judiciárias* (Estados e Distrito Federal submetem-se à competência dos juízes federais).

Nesse sentido posicionou-se o Superior Tribunal de Justiça, ao concluir que “o art. 100, I, do CPC não se aplica ao divórcio direto, eis que tendo a Constituição da República instituído o divórcio direto e, na mesma, ter proclamado a igualdade jurídica entre os cônjuges, não se pode aceitar a interpretação extensiva do dispositivo” (STJ, REsp 17.999-0, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira. Noutra oportunidade, o STJ concedeu medida cautelar para dar efeito suspensivo a recurso especial que discutia essa tese (4ª T., Pet. 225/RJ, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, j. em 3-12-1991, v. u., DJU de 24-2-1992, p. 1870)).

Mas nem todos pensam assim. O Tribunal de Justiça de São Paulo, por exemplo, entendeu que o art. 100, I, do CPC não é inconstitucional, aplicando-se à separação judicial e ao divórcio direto.

Nesse sentido: TJSP, RT, 753:309; RTJESP, 132:279, 134:283. Quanto ao divórcio direto, o art. 187 do Regulamento Interno do TJSP confere à Câmara Especial atribuição para julgar conflitos de competência suscitados em primeira instância. Em abono a essa prerrogativa, mencione-se a Lei Complementar estadual n. 225/79 (art. 11, II, e parágrafo único), e o Provimento n. 35/92 do TJSP.

O argumento dos que assim pensam estriba-se numa interpretação retrospectiva da Constituição, com base na ideia de que o seu art. 5º, *caput*, tem o mesmo conteúdo do art. 153, § 1º, do Texto de 1967. No mais, afirmam que a única novidade foi a paridade de tratamento entre pessoas de sexos diferentes, prevista no art. 5º, I, e nada mais.

Em verdade, o art. 5º, I, não é apenas mero desdobramento do princípio geral da igualdade, embora o *caput* do preceptivo consagre a fórmula geral, o gênero, pois.

Também não se pode comparar o art. 5º, *caput*, da Carta de Outubro com o revogado art. 153, § 1º, do Texto de 1967. É engano pensar que o constituinte de 1988 simplesmente reforçou a isonomia de tratamento entre homens e mulheres, à semelhança do regime constitucional progressivo, porque ele foi bem além disso, ideia que os adeptos da exegese retrospectiva das constituições não conseguem captar.

Por isso, não existem comparações absolutas entre o preceito constitucional em vigor e o art. 153, § 1º, da Constituição de 1967. É preciso raciocinar em termos amplos, evitando a síndrome da interpretação retrospectiva das constituições, pela qual se procura entender o novo pelo velho, a norma extinta, pela que está em vigor, buscando os pontos de identidade entre elas. Infelizmente essa é uma das patologias crônicas da dogmática constitucional brasileira, que busca interpretar o novo Texto Supremo como se em nada tivesse inovado, de modo que fique idêntico ao anterior (v. Capítulo 8, n. 10).

O que caracteriza o inciso I do art. 5º, conferindo-lhe carga eficaz autônoma, é o fato de ter sido constitucionalizado em virtude da tendência universal de se atribuir equivalência entre os sexos.

Certamente, estão revogados *todos* os dispositivos da legislação ordinária que conferiam primazia ao homem ou à mulher, a exemplo da prerrogativa de foro do art. 100, I, do CPC, por força dos arts. 3º, IV; 7º, XXX; e 226, § 5º, da Carta de Outubro.

Políticas Públicas para as Mulheres



Políticas públicas para as mulheres: conceitos e desafios

No momento que se iniciam os novos períodos de gestão nas prefeituras municipais, é importante trazer à discussão a problemática da efetividade da construção das políticas públicas para as mulheres, na perspectiva da igualdade para as mulheres.

Esta iniciativa visa também fortalecer a relação interinstitucional da Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República (SPM-PR), com os demais organismos governamentais – estaduais e municipais. Tal proposição deve convergir para uma perspectiva de transversalizar e de intersetorializar as políticas públicas voltadas às mulheres, no sentido do fortalecimento da capacidade institucional, consolidando uma governabilidade democrática e participativa.

1. O que são políticas públicas?

Elas podem ser definidas como sendo diretrizes e princípios norteadores de ação do poder público. Ao mesmo tempo, se transformam ou se organizam em regras, procedimentos e ações entre o poder público e a sociedade: em outras palavras, são relações/mediações entre atores da sociedade e os do Estado.

Políticas públicas se constituem em uma das formas de interação e de diálogo entre o Estado e a sociedade civil, por meio da transformação de diretrizes e princípios norteadores em ações, regras e procedimentos que (re)construem a realidade. Sua articulação com a perspectiva de gênero é recente (Bandeira e Almeida, 2004). Historicamente, tais políticas eram desenhadas e aplicadas por grupos sociais que dominavam a sociedade – a elite política geralmente composta pelos homens brancos, heteronormativos, com alta escolaridade, concentração de renda e de forte inserção social. As vozes e experiências originadas fora dessa esfera do poder hegemônico não eram consideradas legítimas, uma vez que o Estado não as qualificava como uma questão em seu horizonte de atuação. As mulheres não estavam presentes na política, nem na tomada de decisões, tampouco como suas destinatárias específicas.

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação – mas, sobretudo, em seus resultados – formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder e de recursos. Sistematizam o papel das tensões e do conflito social nos processos de decisão e na partição e repar-tição de custos e benefícios sociais.

Como o poder é uma relação social não linear que envolve vários e diferentes atores sociais e políticos com projetos e interesses diferenciados e até mesmo contraditórios, há necessidade de mediadores e mediadoras sociais e institucionais, cujo papel ou função cabe também ao bom desempenho dos servidores e servidoras públicos (da área técnica, de gestão, etc.) para que se possa obter um mínimo de consenso com vistas a que as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia.

Por sua vez, as políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos grupos sociais excluídos, setores marginalizados, esferas pouco organizadas e segmentos mais vulneráveis onde se encontram as mulheres. As demandas desses grupos, no geral, são recebidas e interpretadas por pessoal (servidores, servidoras, áreas de gestão e técnica) que ocupam os espaços de decisão e que estão no poder – sem dúvida, influenciados por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social. No geral, visam ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a serem reconhecidos institucionalmente.

Daí o surgimento de políticas que objetivam promover a participação e o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho estratégico, como as políticas da área econômica.

Assim, elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem a partir da constatação das reais necessidades. Tais decisões e/ou definições estão relacionadas à natureza do sistema político em que se vive, com o grau de racionalidade, de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Nesse sentido, cabe distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”. Nem sempre “políticas governamentais” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público.

2. O que são políticas públicas para as mulheres?

O fortalecimento do movimento feminista ocorreu no Brasil a partir dos anos 1970. Menos de uma década depois, se consolidou no Brasil um forte movimento feminista e também na área acadêmica, cujos reflexos, de imediato, se fizeram presentes na tentativa de incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas e programas governamentais, com o intuito de estabelecer pautas políticas específicas e/ou direcionadas às mulheres (Farah, 2004; Bandeira, 2010; Soares, 2003; Godinho, 2007). Sem dúvida, foram e são ainda muitos os desafios para alcançá-las.

Vale lembrar que o conceito de gênero estrutura-se a partir da ênfase nas relações sociais, políticas, econômicas e culturais, etc. entre os sexos, uma vez que sinaliza as condições de desigualdades presentes entre homens e mulheres, sobretudo, relações hierárquicas e de poder (Scott, 1995). Evidente que há outras desigualdades associadas, além de raça/etnia, classe, geração etc., tais como de acesso a outras dimensões da esfera pública, a saber, à justiça, à tecnologia, à saúde, ao sistema bancário/financeiro, entre outros.

Assim, ao propor políticas públicas “de gênero” é necessário que se estabeleça o sentido das mudanças que se pretende, sobretudo, com vistas a contemplar a condição emancipatória e a dimensão de autonomia das mulheres. Para que as desigualdades de gênero sejam combatidas no contexto do conjunto das desigualdades

sócio-históricas e culturais herdadas, pressupõe-se que o Estado evidencie a disposição e a capacidade para redistribuir riqueza, assim como poder entre mulheres e homens, entre as regiões, classes, raças, etnias e gerações.

Para tanto, é necessário compreender que as políticas públicas com recorte de gênero são as que reconhecem a diferença de gênero e, com base nesse reconhecimento, implementam ações diferenciadas dirigidas às mulheres (Farah, 2004; Silveira, 2003). No âmbito do executivo federal, são efetivadas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres. Resultam do processo de mobilização das próprias mulheres, através de suas organizações, cujos resultados são as conferências em suas diversas instâncias municipais, estaduais e nacional.

Além disso, é importante distinguir entre o que são políticas que têm a perspectiva da igualdade de gênero e aquelas que têm por alvo preferencial as mulheres; essa 'divisão' não significa que não estejam relacionadas. Em outras palavras, não é o fato de as mulheres serem centrais em determinadas políticas ou programas para que sua centralidade esteja assentada em uma perspectiva ou enfoque de gênero, ou seja, na construção da igualdade e no combate às discriminações. Por exemplo, políticas que reforçam o papel tradicional das mulheres como mães e cuidadoras dos filhos e das pessoas idosas, sem dar alternativas e/ou suporte para estas funções, não são políticas que buscam transformar o papel tradicional das mulheres – ou seja, não contribuem para transformar as relações de gênero.

É indiscutível que o conceito de gênero tem ganhado força e destaque enquanto instrumento de fomento e de análise das condições das mulheres. Porém, não deve ser utilizado apenas como sinônimo de "mulher". O conceito é usado tanto para distinguir e descrever as categorias relacionais de mulher-feminino e de homem-masculino, ao mesmo tempo para examinar as relações de desigualdades e de poder estabelecidas entre ambos, assim como para identificar as relações desiguais intragênero presentes, sobretudo, entre as mulheres, seja de condição socioeconômica, racial, geracional, étnica, religiosa, regional entre outras.

Pensar em política de "gênero" é legítimo, para atuar na lógica de políticas públicas considerando o peso do impacto diferenciado para homens e mulheres; tal lógica não se contrapõe ao reconhecimento, legitimidade e a importância nas/das ações voltadas para ao fortalecimento das mulheres que, enquanto um coletivo social, está ainda em condições de desigualdade e de subordinação em nossa na sociedade.

Em outras palavras, a reflexão aqui proposta concentra-se no objetivo de vencer as desigualdades de gênero e estabelecer condições para a construção de políticas públicas de igualdade, a partir da impulsão de demanda das mulheres e de suas organizações.

No executivo federal, as políticas públicas passam a ser orientadas pelo Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), desdobradas pelos organismos governamentais de políticas para as mulheres – estaduais e

municipais. Estes devem enfatizar os sujeitos femininos, que, dentro e fora do Estado, são capazes de impulsionar as políticas de igualdade, influenciando e contribuindo às agendas das políticas nacionais.

Ou seja, aponta-se para a questão que evidencia a importância do ativismo político das mulheres organizadas para assegurar políticas públicas de “gênero”, sem desconstruir as fragilidades decorrentes da ausência de uma articulação nacional mais eficiente, tal como seria um sistema de políticas públicas para as mulheres.

É necessário, ainda, considerar a persistência dos papéis tradicionais da mulher, dentro do espaço doméstico, que estruturam a divisão sexual do trabalho, centrados no desempenho de esposas, mães, na área da reprodução social e dos cuidados. Isto é, a mulher fica voltada à esfera doméstica, que pouco contribui para a conquista da sua autonomia.

Devem ser criadas novas estratégias e formas de articulação entre a vida familiar e a vida pública, visando romper com a tradicional divisão sexual do trabalho; uma vez que as mulheres, especificamente as negras e pobres – das cidades e da zona rural –, são os segmentos mais vulneráveis e excluídos da população, justificando a promoção de políticas ‘focalizadas’.

A rígida divisão de papéis femininos e masculinos ainda vigente e que é deslocada para o espaço público – opondo a esfera produtiva à esfera reprodutiva – coloca-se no senso comum como modelo de família “normal e heteronormativa”: os homens são vistos como provedores e as mulheres, como responsáveis pela esfera doméstica. Essa composição familiar tradicional e conservadora “representada” ainda permanece, mas passou a conviver com outras realidades, tanto no que diz respeito aos múltiplos arranjos familiares existentes, quanto no que concerne à manutenção econômica, sobretudo das famílias monoparentais, em que as mulheres como responsáveis pelas famílias, são arranjos cada vez mais comuns,

A presença de um modelo estereotipado predominante no imaginário social invisibiliza as situações de conflitos relacionadas à violência sexista e ao racismo estruturador das relações sociais.

3. Condições políticas necessárias à efetivação de políticas públicas para as mulheres

A Constituição Federal de 1988 foi inovadora ao superar a visão assistencialista voltada às políticas públicas ou programas sociais quando visou à máxima potencialização dos direitos fundamentais da pessoa. Especialmente os direitos sociais, no intuito da realização da cidadania de todas as pessoas, incluindo, aí, a cidadania feminina plena.

Ao mesmo tempo, a Constituição – ao considerar o contexto do processo democrático que vem se consolidando no Brasil, a indispensável participação da sociedade civil no combate às suas mazelas sociais - destaca que toda a coletividade de alguma maneira deve estar envolvida em direção à conquista de uma sociedade democrática, mais justa, livre e solidária.

Nesse caminho, o papel a ser desempenhado pelo Estado é de fugir das antigas práticas clientelistas, não contaminando as políticas públicas preocupadas e realizadoras dos direitos básicos das mulheres. No entanto, devem ser considerados alguns pontos, aqui propostos como questões:

- a. *Políticas de inclusão das mulheres são suficientes para a conquista da cidadania das mulheres?*
- b. *É suficiente incluir as mulheres, por exemplo, no mercado de trabalho, nas ações da política, na educação, sem se perguntar como se dá esta inclusão?*

É necessário indagar se as demandas e propostas de inclusão conseguem mudar ou transformar a lógica hegemônica de poder e de hierarquia que alimenta as desigualdades e, em consequência, continua a manter a maioria das mulheres em situação de desigualdades e/ou subordinação.

As desigualdades de gênero referem-se a inúmeras diferenças entre homens e mulheres, tais como de acesso aos bens sociais e aos programas de geração de renda, de inserção no mercado de trabalho, nos sistemas de tecnologias e informática, etc. Esses aspectos garantem o acesso às várias dimensões da cidadania.

A “adoção” da perspectiva da igualdade de gênero contempla a leitura, o olhar sobre como as políticas públicas devem ser construídas no trato das relações entre as mulheres e os homens e quais são as repercussões que isto acarreta.

Este apanhado sobre a categoria de gênero pode indicar as diversas trajetórias e posições institucionais no campo das políticas públicas, não apenas pela inclusão de uma nova linguagem, mas sobretudo pelas diferenças nos usos e nos sentidos dados ao conceito de gênero. O que aglutina e costura esses diferentes usos e significados é a condição de desenvolvimento, justiça social e de cidadania para as mulheres.

Muitas vezes, essas perguntas voltadas à “qualidade de inclusão” não podem servir apenas para a instrumentalização das mulheres, como substitutas da ausência de políticas sociais – o que cria armadilhas no caminho de seu reconhecimento como sujeito sócio-histórico, em relação aos seus direitos, sua autonomia e cidadania, pressuposto que deve balizar a construção de uma política pública.

Outra condição necessária para a mobilização das mulheres é a criação de meios para reforçar seu poder, por meio da ampliação da sua capacidade para as escolhas mais emancipatórias que as conduzam a uma progressiva eliminação de todas as formas de desigualdade. Para tanto, a experiência e a crítica feminista são cada vez

mais eficazes no âmbito das demandas de políticas nacionais nas quais a defesa dos interesses das mulheres assume uma relevância muito maior.

Por fim, enfatiza-se que as políticas não são neutras (Silveira, 2003, Farah, 2004). Isso implica fomentar a construção de canais de debate para definir prioridades e desenhar estratégias para caminhar no sentido de criar, transformar e alterar os organismos de políticas para mulheres nos governos em suas esferas – federal, estadual e municipal – com interlocutores válidos e reconhecidos para construir as novas agendas políticas com articuladoras e articuladores prioritários.

Ou seja, pode-se construir uma nova institucionalidade, uma vez que se indague a quem esta beneficiará. Políticas integradas de gênero podem-se constituir em uma aspiração já não mais distante para a maioria dos organismos de políticas para mulheres em nossa realidade. Isso não quer dizer que não se fez muito e que não se tenha saldo positivo a apresentar. Nessa direção, a elaboração de políticas públicas de igualdade para as mulheres faz parte constitutiva em um Estado participativo – mobilização social – e democrático.

A função de um Estado democrático é justamente elaborar políticas que reconheçam as desigualdades econômicas e políticas entre homens e mulheres. É legítimo atuar pensando em uma lógica de políticas públicas de “gênero” que considere o impacto diferenciado para homens e mulheres, e que também reconheça a legitimidade a ações específicas voltadas para o fortalecimento das mulheres que, enquanto grupo social diferenciado, estão em condições subordinadas na sociedade.

4. Desafios da transversalidade de gênero no contexto das políticas públicas para as mulheres

Por transversalidade de gênero nas políticas públicas entende-se a idéia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres.

Além da eficácia de políticas públicas voltadas para a redução das assimetrias de gênero, para a condição de haver uma mudança no perfil da institucionalização vigente, há que se reconhecer à influência de outros fatores estruturais na reprodução e ampliação dessas assimetrias: as mudanças sócio-demográficas que interferem no perfil do emprego; as mudanças do papel do Estado no mundo globalizado; os desafios colocados pela diversidade racial / étnica; as alterações que vêm ocorrendo na estrutura da família com os múltiplos arranjos familiares, e ainda, as mudanças no tradicional padrão da divisão sexual do trabalho e nos padrões da sexualidade, entre outros.

O conceito de transversalidade é uma tradução de “gender mainstreaming”, adotada pelas Nações Unidas na Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial das Mulheres realizada em Beijing, China, 1995. Este conceito tem sofrido transformações, e no Brasil, é utilizado com vistas a garantir a incorporação da melhoria do status das mulheres em todas as dimensões da sociedade – econômica, política, cultural e social, com repercussões nas esferas jurídicas e administrativas, incidindo em mudanças mediatas relativas à remuneração, acesso à segurança social, acesso a educação e saúde, a partilha de responsabilidades profissionais e familiares e a busca de paridade nos processos de decisão.

No contexto brasileiro, a incorporação da política de promoção da igualdade das mulheres via a “transversalidade de gênero” deve significar a gestoras e gestores públicos não unicamente a incorporação dessa perspectiva em um ministério ou secretaria específica de atuação na área da mulher, mas, deve interagir em todas as políticas públicas propostas pelo Estado e desenvolvidas em cada área governamental, considerando as especificidades e demandas das mulheres.

Vale dizer que as ações políticas com o objetivo da igualdade devem vincular-se e relacionar-se com as demais áreas das ações governamentais e questionando a idéia de que existem áreas, nas políticas públicas, as quais estariam desvinculadas – ou se consideram neutras – em relação à condição de gênero. Assim, cada ação política contemplaria tal perspectiva, uma vez que a pergunta chave implícita estaria sempre posta: em que medida se modificam as condições de vida das mulheres e incide na sua autonomia? Ou seja, o que se propõe é uma transformação nas relações de gênero que eliminam as visões/representações segregadas e discriminadoras associadas ao masculino/masculinidade e do feminino/feminilidade. É preciso observar que a finalidade é eliminar as desigualdades, sem, contudo, deixar de valorizar as diferenças.

5. A articulação entre as políticas públicas para as mulheres – nacional, estadual e municipal

Os Planos de Políticas para as Mulheres dos estados e dos municípios devem articular-se com o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres na referência dos princípios feministas como parâmetro para a formulação de políticas de igualdade de gênero. Assim, devem articular e implementar propostas que reatualizem os princípios da igualdade, prioritariamente centrados em alguns pontos:

- na elaboração de ações que possibilitem ampliar as condições de autonomia das mulheres, de forma a favorecer a ruptura com as condições de co-dependência, desigualdade e de subordinação;
- na mudança sobre a divisão sexual do trabalho, não apenas do ponto de vista de padrões e valores, mas, sobretudo, na ampliação dos equipamentos sociais, em particular aqueles que interferem no trabalho doméstico, como aqueles relacionados à educação das crianças;
- na redução das desigualdades na participação política local e regional;
- na redução da desigualdade através da ampliação do acesso aos serviços de todas as ordens (jurídicos, de saúde, educação, etc);
- no fortalecimento das condições para o exercício dos direitos reprodutivos e sexuais, possibilitando autonomia e bem estar também nesse domínio;
- na possibilidade de controle pelas mulheres de seu próprio corpo, possibilitando a elas a liberdade de exercerem a sua sexualidade, serem respeitadas os seus direitos à integridade corporal e ao bem-estar, aspectos que remetem às concepções sobre os direitos sexuais e reprodutivos;
- na tarefa de elaborar políticas de prevenção e atendimento às diversas formas de violência praticada contra as mulheres, marcadamente a doméstica e sexual, e é preciso, ao mesmo tempo, responder às demandas que pressionam o cotidiano das mulheres inseridas num contexto de dominação, em particular, frente à violência doméstica e sexual.

6. Desafios da institucionalidade e das políticas públicas para as mulheres

A articulação e a efetividade das políticas públicas para as mulheres somente será realizada se houver a institucionalização, nos estados e nos municípios, de instâncias governamentais – secretarias, coordenadorias de políticas para as mulheres capazes de realizar essas políticas, visando diminuir as desigualdades entre homens e mulheres.

O primeiro dos desafios para as políticas é o de superar os limites dos programas e projetos nos aspectos que reforçam os papéis tradicionais das mulheres e não contribuem para sua autonomia e empoderamento.

Junto com este desafio, está levar em consideração a diversidade das mulheres, reconhecer que é preciso atender às necessidades específicas.

É preciso priorizar as creches e escolas públicas em período integral; programas de saúde numa visão integral e não meramente reduzida à esfera reprodutiva, restrita a programas de planejamento familiar de qualidade e coberturas questionáveis; moradia digna; restaurantes populares; atividades de lazer e cultura, criação de redes de economia solidária redimensionando a atuação das mulheres nos chamados programas de geração de renda, acesso das mulheres aos recursos financeiros; ao acesso à propriedade da casa, ao acesso à propriedade da terra. Em cada uma destas ações, deve-se levar em consideração quem são estas mulheres: negras, trabalhadoras rurais, trabalhadoras urbanas, mulheres lésbicas, mulheres jovens, mulheres idosas.

Não se pode prescindir de programas de combate à fome e à pobreza. É preciso também que esses programas tenham impacto positivo na vida das mulheres. Cabe ainda a estas políticas a posição estratégica de aumentar a visibilidade da participação social das mulheres, fortalecendo suas possibilidades e ampliando a entrada nos espaços de participação e representação, decisão e controle social das políticas públicas. Ações para combater o racismo e todas as manifestações de preconceito são essenciais para a construção da igualdade das mulheres.

Trabalhar com indicadores pode se constituir num outro desafio. Porém, os indicadores podem evidenciar se houve, ou está havendo mudanças na divisão sexual do trabalho doméstico; se as jovens e as meninas da família deixaram de ser responsáveis pelo trabalho doméstico e pelo cuidado dos irmãos menores; indicar se há diminuição ou não da violência doméstica; se a formação e capacitação profissional das mulheres possibilitam acesso ao trabalho e a algum tipo de geração de renda; entre outras informações necessárias para acompanhamento do que se realiza.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Tânia Mara C. de e BANDEIRA, Lourdes. Políticas públicas destinadas ao combate da violência contra as mulheres – por uma perspectiva feminista, de gênero e de direitos humanos. **In:** BANDEIRA, Lourdes & ALMEIDA, Tânia Mara et. Ali. (orgs.). *Violência contra as mulheres: a experiência de capacitação das DEAMs da Região Centro-Oeste*. Brasília, Cadernos AGENDE, No. 5, dez/2004.
- BANDEIRA, Lourdes. Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Brasília: CEPAL/SPM, 2005.
- BARSTED, Leila de A. Linhares. "Mulheres, direitos humanos e legislação: onde está nossa cidadania?" **In:** SAFFIOTI, Heleleth I. B.; MUÑOZ-VARGAS, Monica (Orgs.). *Mulher brasileira é assim*. Rio de Janeiro/Brasília: Rosa dos Tempos- NIPAS/UNICEF, 1994. p. 231-270.
- CARLOTO, Cássia Maria. Políticas Públicas, Gênero e Família. **In:** http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c_v5n1_cassia.htm
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e Políticas Públicas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 12 (1): 47-71, janeiro-abril/2004.
- FARAH, Marta Ferreira S. Gênero e políticas públicas na esfera local de governo". *Organizações e Sociedade*, v. 6, n. 14, p. 65-104, 1999.
- DELGADO, Maria do Carmo Godinho (Tatau Godinho). *Estrutura de Governo e Ação Política Feminista: A experiência do PT na Prefeitura de São Paulo*. Tese de Doutorado. PUC: São Paulo, 2007, 240p.
- SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil para a análise histórica. Recife: SOS Corpo, 1995.
- SILVEIRA, Maria Lúcia. Políticas Públicas de Gênero: Impasses e Desafios para Fortalecer a Agenda Política na Perspectiva da Igualdade.1. Coordenadoria Especial da Mulher de São Paulo. **In:** *Revista Presença de Mulher*, ano XVI, n. 45, outubro/2003.
- SOARES Vera. *A longa Caminhada: a construção de Políticas Públicas para a igualdade entre homens e mulheres*, in *Governos Estaduais: desafios e avanços*. Bittar, J. (org.). Editora Perseu Abramo, São Paulo, 2003.



Secretaria de
Políticas para as Mulheres

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA