



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO

GABRIELA GALIZA E SILVA

**A INFLUÊNCIA DO DIREITO INTERNACIONAL NO PROCESSO DE
EMPODERAMENTO ECONÔMICO DAS MULHERES E A INCLUSÃO DO
GÊNERO NA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA**

NATAL/RN

2018

GABRIELA GALIZA E SILVA

A INFLUÊNCIA DO DIREITO INTERNACIONAL NO PROCESSO DE
EMPODERAMENTO ECONÔMICO DAS MULHERES E A INCLUSÃO DO GÊNERO
NA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Jahyr-Philippe Bichara.

NATAL/RN
2018

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI

Catálogo de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro Ciências Sociais Aplicadas - CCSA

Silva, Gabriela Galiza e.

A influência do direito internacional no processo de empoderamento econômico das mulheres e a inclusão do gênero na política comercial brasileira / Gabriela Galiza e Silva. - 2018. 194f.: il.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Natal, RN, 2018.

Orientador: Prof. Dr. Jahyr-Philippe Bichara.

1. Igualdade de Gênero -Dissertação. 2. Comércio -
Dissertação. 3. Empoderamento Econômico das Mulheres -
Dissertação. 4. Política Comercial - Dissertação. 5. Brasil -
Dissertação. I. Bichara, Jahyr-Philippe. II. Universidade
Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/Biblioteca do CCSA

CDU 342.726



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO

Mestranda: GABRIELA GALIZA E SILVA

Título: "A INFLUÊNCIA DO DIREITO INTERNACIONAL NO PROCESSO DE EMPODERAMENTO ECONÔMICO DAS MULHERES E A INCORPORAÇÃO DO GÊNERO NA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA"

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em: 20/08/2018.

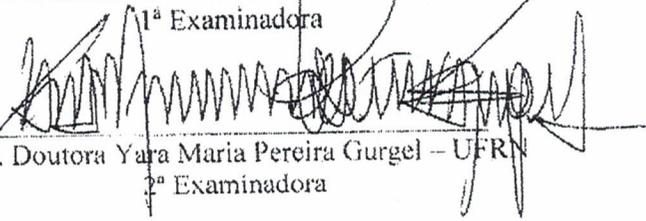
BANCA EXAMINADORA



Prof. Doutor Jahyr Philippe Bichara -- UFRN
Presidente



Prof. Doutora Vera Helena Thorstensen -- FGV
1ª Examinadora



Prof. Doutora Yara Maria Pereira Gurgel -- UFRN
2ª Examinadora

Natal (RN)
Agosto/2018

À minha mãe, que depois de trinta anos de dedicação ao trabalho doméstico e de cuidado de quatro filhas, se tornou também uma microempreendedora. Obrigada por nos criar com amor e liberdade.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Doutor Jahyr-Phillipe Bichara por estar sempre acessível, por ter apoiado a mudança no enfoque temático de minha pesquisa e acreditado na minha capacidade de desenvolver este trabalho mesmo quando tínhamos um cronograma apertado.

À Professora Doutora Vera Thorstensen que serve de inspiração por ser a única mulher brasileira a ter ocupado a presidência de um órgão da OMC, tendo estado à frente do Comitê de Regras de Origem entre os anos de 2004 a 2009, e por ter despertado em mim o interesse de pesquisar o gênero nas relações comerciais.

Ao Professor Msc. Thiago Rodrigues São Marcos Nogueira, Coordenador Jurídico do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento, vinculado à Escola de Economia de São Paulo, da Faculdade Getúlio Vargas (CCGI/EESP-FGV), e demais pesquisadores do Centro, em especial à Catherine Rebouças, Marcelly Fuzaro, Anna Caroline Nunes, Mauro Kiithi e Tiago Megale, por discutirem o meu projeto e compartilharem conhecimentos e experiências que me ajudaram no desenvolvimento desta pesquisa. Agradeço também à Catherine por ter compartilhado bons drinks comigo no Riviera Bar e Restaurante.

Às Professoras Doutoras Luciana Ramos e Lígia Pinto da Escola de Direito da FGV de São Paulo, pelo entusiasmo com que me receberam em uma tarde extremamente agradável, pelas indicações bibliográficas e principalmente por me alertarem sobre a necessidade de incorporar um caráter propositivo a este trabalho.

A Bruno, meu esposo e companheiro. Não por repartir comigo as nossas responsabilidades conjugais, nós dois compreendemos isso como um processo necessário que apresenta suas imperfeições como qualquer outro. Mas por ser sempre questionador, por não aceitar respostas prontas e nem atalhos que conduzam a resultados incompletos.

À minha mãe e ao meu pai, Ladjá e Lula, por estarem sempre presentes em minha vida com devoção e admiração profundas. Amo muito vocês.

Às minhas irmãs, Mariana, Carolina e Bárbara, por serem a minha organização feminina genuína, onde pude compreender o sentido da sororidade de forma natural e espontânea. E à prima-irmã que a vida me deu, Uaiana, por compartilhar anseios e alegrias da vida acadêmica e por ter lido o meu trabalho enquanto concilia o doutorado e a maternidade de Amora e Lis.

Às minhas sobrinhas e aos meus sobrinhos, Maria Eduarda, Tuluá, Joana, Olívia, Igor e Laura, por serem minha injeção de ânimo e motivação e por não me deixarem desistir de um mundo mais justo.

À Maísa, Larissa e Diego por terem me acolhido em sua casa durante minha estadia em São Paulo.

À Maísa (novamente), Taís, Déborah e Nathália, pela amizade de sempre e pelo apoio nos momentos de “crise existencial” durante a construção deste trabalho.

À Pablo Leurquin, pela disposição em ler e comentar o meu projeto de pesquisa.

À Amapola, que carrego no ventre. Você chegou em boa hora, filha.

“Mil nações
moldaram a minha cara
Minha voz
uso pra dizer o que se cala
Ser feliz no vão, no triste, é força que me embala
O meu país
é meu lugar de fala.”
(O Que se Cala – Elza Soares, do álbum *Deus é Mulher*)

RESUMO

A pesquisa discute a integração do gênero na política comercial como mecanismo de concretização do direito à igualdade de gênero e ao empoderamento econômico das mulheres. Propõe sistematizar os aspectos socioeconômicos e fundamentos jurídicos que autorizam o Estado brasileiro a incluir padrões de gênero em suas políticas públicas. Objetiva também responder quais as funções desempenhadas pelo direito como elemento intrínseco às políticas públicas e como tecnologia de incorporação do gênero na política comercial brasileira. Quanto à finalidade, aos objetivos e à abordagem, a pesquisa é do tipo aplicada, descritiva e qualitativa. Apoiar-se no método hipotético-dedutivo e nos procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental. Constatou-se que a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas estabelece uma série de objetivos e metas relacionados ao gênero que deverão ser alcançados pela comunidade internacional nos próximos anos. Entre eles, o empoderamento econômico das mulheres impõe-se como imperativo global diante dos potenciais ganhos para o crescimento econômico e desenvolvimento dos Estados. Além disso, mulheres com renda própria tornam-se mais independentes e menos vulneráveis. A longo prazo, o empoderamento econômico resulta na mudança de padrões sociais e na melhoria dos direitos das mulheres, contribuindo para a realização do projeto constitucional de construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Ao estimular a competitividade, a incorporação de novas tecnologias e a criação de negócios e postos de trabalho, o comércio pode ter um efeito catalítico sobre o empoderamento econômico das mulheres. Para tanto, as negociações comerciais e as políticas nacionais devem incluir padrões de gênero que possibilitem romper com as barreiras que impedem a plena participação das mulheres nas atividades econômicas e comerciais. Ao final da pesquisa, são apresentadas e discutidas propostas para elaboração de uma Agenda sobre Comércio e Gênero para o Brasil.

Palavras-chaves: Comércio. Igualdade de Gênero. Empoderamento Econômico das Mulheres. Política Comercial. Brasil.

ABSTRACT

The research discusses gender integration in trade policy as a mechanism of concretizing the right of gender equality and women's economic empowerment. The research proposes to systemize social and economic aspects and juridical fundamentals that authorizes the Brazilian State to include gender standards in Brazilian public policies. Further, the investigation aims to analyze the functions of Law as an intrinsic element to public policies and as mechanism to incorporate gender in the Brazilian trade policy. As to the study objective, goals and approach, it consisted of applied, descriptive and qualitative research, based on hypothetical-deductive method and bibliographical and documental procedures of investigation. The United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development sets a series of gender related objectives and goals that shall be reached by the international community in the following years. Among them, women's economic empowerment imposes itself as a global imperative as to gain potential to economic grow and States development. Also, women with their own income become independent and less vulnerable. To the long term, women's economic empowerment results in the change of social standards and in women's right improvement. By stimulating competitiveness, incorporation of new technologies and creation of business and labor positions, trade can contribute to women's economic empowerment. To do so, trade negotiations and national policies must include gender standards that possibilitate to breach barriers that restrain the full participation of women in economic and commercial activities. Final, the research presents and discusses propositions to elaborate an Agenda on Trade and Gender to Brazil.

Keywords: Trade. Gender Equality. Women's Economic Empowerment. Trade Policy. Brazil.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACFIs - Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AMIQCB – Associação do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu

AOD – Assistência Oficial ao Desenvolvimento

Apex-Brasil - Agência de Promoção de Exportações do Brasil

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAD - Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento

CAMEX - Câmara de Comércio Exterior

CEDAW – Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

CSW – Comissão das Nações Unidas sobre a Situação das Mulheres

DAW – Divisão para o Avanço das Mulheres

ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

EUA – Estados Unidos da América

FEM – Fórum Econômico Mundial

GATS – Acordo Geral sobre o Comércio de Serviço

GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio

GDI – Índice de Desenvolvimento de Gênero

GGG – Índice Global de Diferenças de Gênero

GII – Índice de Desigualdade de Gênero

GPA - Acordo sobre Compras Governamentais

INSTRAW – Instituto Internacional de Pesquisa e Treinamento para o Avanço da Mulher

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MDH – Ministério dos Direitos Humanos

MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

MF – Ministério da Fazenda

MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MRE – Ministério das Relações Exteriores

NAFTA – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODMs – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODSs – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONU – Organização das Nações Unidas
ONUBR – Organização das Nações Unidas no Brasil
OSAGI - Escritório do Consultor Especial sobre Questões de Gênero e Promoção da Mulher
PIB – Produto Interno Bruto
PMEs – Pequenas e Médias Empresas
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
TRIMs - Acordo sobre Medidas de Investimentos Relacionados com o Comércio
TRIPs - Acordo sobre Aspectos do Direito da Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio
UNASUL - União de Nações Sulamericanas
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNIFEM – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para as Mulheres
OMC – Organização Mundial do Comércio
OP-CEDAW – Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
PEMs – Princípios de Empoderamento das Mulheres
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SPM – Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres
SIGI – Índice de Instituições Sociais e de Gênero
STF – Supremo Tribunal Federal

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Expectativa de vida em anos no Brasil, por gênero
Gráfico 2: Média de escolarização em anos no Brasil, por gênero
Gráfico 3: Evolução da participação da população na força de trabalho no Brasil, por gênero (%)
Gráfico 4: Evolução do Índice de Desigualdade de Gênero na América do Sul
Gráfico 5: Índice Global de Diferenças de Gênero por Dimensão, no Brasil
Gráfico 6: Evolução do Índice Global de Diferenças de Gênero no Brasil
Gráfico 7: Diferença salarial entre mulheres e homens (%)

Gráfico 8: Participação da população na força de trabalho em 2016, por gênero (%)

Gráfico 9: Taxa de Emprego em 2016, por gênero (%)

Gráfico 10: Trabalhadores em cargos de gerência em 2016, por gênero (%)

Gráfico 11: Taxa de empregados no setor industrial em 2016, por gênero (%)

Gráfico 12: Taxa de matrícula escolar em 2015, crianças de 3 a 5 anos (%)

Gráfico 13: Trabalhadores por conta própria com curso superior, por gênero (%)

Gráfico 14: Trabalhadores por conta própria no setor de manufatura e construção em 2015, por gênero (%)

Gráfico 15: Trabalhadores por conta própria no setor de serviços em 2015, por gênero (%)

Gráfico 16: População com acesso a conta em instituições financeiras em 2014, por gênero (%)

Gráfico 17: População com acesso a treinamento para abertura de negócio em 2013, por gênero (%)

Gráfico 18: População com acesso a financiamento para abertura de negócio em 2013, por gênero (%)

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: ODS5 – Alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas

Tabela 2: Dimensões de gênero analisadas pelo SIGI/OCDE

Tabela 3: Princípios de Empoderamento das Mulheres para empresas

Tabela 4: Sete diretrizes para impulsionar o empoderamento econômico das mulheres / Sete princípios de uma agenda transformadora para o empoderamento econômico das mulheres

Tabela 5: Principais eventos realizados pela OMC sobre gênero

Tabela 6: Funções do direito nas políticas públicas

Tabela 7: Distribuição de competências na condução da Política Externa na Constituição de 1988

Tabela 8: Constelações dos fatores reais de poder que influenciam a Política Econômica

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
-------------------------	-----------

PRIMEIRA PARTE

COMÉRCIO E GÊNERO EM PERSPECTIVA GLOBAL

CAPÍTULO 1 – IGUALDADE DE GÊNERO COMO DIREITO HUMANO E CONDIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	20
--	-----------

Seção 1 – A reivindicação histórica dos direitos das mulheres e o seu reconhecimento pelas Nações Unidas	24
--	----

§ 1º As Conferências Mundiais sobre as Mulheres e a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim	26
---	----

§ 2º A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW).....	28
--	----

§ 3º As Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT).....	31
--	----

A) Convenções nºs 100 e 111	32
-----------------------------------	----

B) Convenções nºs 156, 183 e 189	34
--	----

Seção 2 – A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.....	37
---	----

§ 1º A igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas como Objetivo de Desenvolvimento Sustentável	38
--	----

§ 2º Impactos das desigualdades de gênero no mundo	44
--	----

§ 3º Desafios na implementação da Agenda 2030	48
---	----

A) Financiamento como elemento fundamental	48
--	----

B) Demanda por dados desagregados por gênero	50
--	----

CAPÍTULO 2 – A IMPORTÂNCIA DO COMÉRCIO PARA O EMPODERAMENTO ECONÔMICO DAS MULHERES	57
---	-----------

Seção 1 – Iniciativas da ONU para acelerar o empoderamento econômico das mulheres ...	60
---	----

§ 1º ONU Mulheres e as normas e padrões internacionais para o empoderamento econômico das mulheres	59
--	----

§ 2º O Painel de Alto Nível das Nações Unidas sobre o Empoderamento Econômico das Mulheres	62
--	----

§ 3º O Programa sobre Comércio, Gênero e Desenvolvimento da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)	65
---	----

Seção 2 – A Agenda sobre Comércio e Gênero da Organização Mundial do Comércio (OMC)	67
---	----

§ 1º Comércio e Gênero: uma relação recíproca.....	69
§ 2º A Declaração Conjunta sobre Comércio e Empoderamento Econômico das Mulheres	73

SEGUNDA PARTE

COMÉRCIO E GÊNERO EM PERSPECTIVA NACIONAL

CAPÍTULO 3 – IGUALDADE DE GÊNERO COMO MANDAMENTO CONSTITUCIONAL CONDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL 81

Seção 1 – As relações entre o direito internacional e o direito constitucional e a busca pela máxima efetividade dos direitos humanos das mulheres	84
§ 1º Os fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil	87
A) Dignidade e seus corolários: integridade psicofísica, liberdade e solidariedade	88
B) Igualdade e Não Discriminação	92
§ 2º A incorporação dos compromissos internacionais de gênero no ordenamento jurídico brasileiro	95
Seção 2 – Políticas públicas como instrumento de efetivação da igualdade de gênero.....	102
§ 1º Aspectos introdutórios: conceito, tipologias e ciclo das políticas públicas	105
§ 2º As funções do direito nas políticas públicas	109

CAPÍTULO 4 – O PAPEL DO DIREITO NA CONFORMAÇÃO DE UMA POLÍTICA COMERCIAL SENSÍVEL AO GÊNERO 114

Seção 1 – Política comercial como elemento das políticas externa e econômica.....	115
§ 1º Política externa como política pública.....	117
A) A teoria dos jogos de dois níveis de Robert Putnam	119
B) Integração normativa do gênero nas relações internacionais do Brasil	121
§ 2º Política econômica como política pública	125
A) Fatores reais de poder e a determinação normativa dos objetivos da política econômica	127
B) Instrumentos a serviço da política econômica e os impactos nas relações de gênero	130
Seção 2 – Integração do gênero na política comercial brasileira.....	134
§ 1º O direito na política comercial brasileira.....	135
A) Objetivo – Quais as finalidades normativas?.....	136
B) Arranjo institucional – Quais as competências e as atividades?.....	137
C) Ferramenta – Quais os meios jurídicos adequados?	143
D) Vocalizador de demandas – Como exercer o controle social?	146

§ 2º Propostas de uma Agenda sobre Comércio e Gênero para o Brasil	147
A) Fortalecer a educação como instrumento para a igualdade de gênero	148
B) Fortalecer os institutos nacionais de pesquisa para gerar evidências (dados) de gênero que informem a elaboração da política comercial.....	150
C) Realizar avaliações <i>ex ante</i> das políticas comerciais	151
D) Elaborar uma lista de bens e serviços sensíveis ao gênero	152
E) Debater políticas afirmativas de valorização do trabalho feminino e de promoção da responsabilidade familiar compartilhada que minimizem o impacto negativo da liberalização sobre o emprego das mulheres.....	153
F) Fortalecer o cooperativismo e o associativismo de mulheres.....	155
G) Apoiar a formalização e o crescimento de PMEs pertencentes a mulheres e a sua participação no mercado de compras públicas e no mercado digital	156
H) Criação de um Ponto Focal Nacional sobre Comércio e Gênero	159
CONSIDERAÇÕES FINAIS	160
ANEXO I - GRÁFICOS	165
ANEXO II – ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO CANADÁ-CHILE, CAPÍTULO SOBRE COMÉRCIO E GÊNERO	172
REFERÊNCIAS	177

INTRODUÇÃO

Em setembro de 2015, a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável esteve reunida, na cidade de Nova York, para avaliar os progressos obtidos pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), lançados em conjunto com a Declaração do Milênio, nos anos 2000. Na ocasião, os 193 Estados Membros da Organização das Nações Unidas (ONU) acordaram uma nova agenda de desenvolvimento, intitulada “*Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*”.

O instrumento incorpora uma abordagem transversal de gênero e promete remover todos os entraves jurídicos, sociais e econômicos que impedem o empoderamento das mulheres e meninas. Afirma que não será possível atingir o pleno potencial humano e o desenvolvimento sustentável enquanto direitos humanos e oportunidades continuarem a ser negados a metade da população mundial.

Enquanto categoria especializada dos direitos humanos, os direitos das mulheres ganharam feições mais concretas durante a década de 1970, após a realização da I Conferência Mundial sobre as Mulheres, na Cidade do México, no ano de 1975. Quatro anos depois, as Nações Unidas adotaram a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – primeiro instrumento global de natureza cogente a dispor amplamente sobre os direitos das mulheres. No plano interno, a Constituição de 1988 é considerada um marco político e jurídico fundamental na proteção dos direitos das mulheres.

Contudo, a situação das mulheres em todo o mundo demonstra que, para além da afirmação formal de seus direitos, é preciso criar condições materiais para alcançar a igualdade de gênero. Na conjuntura global, o empoderamento econômico das mulheres surge como uma arma poderosa que lhes possibilita assumir o controle de suas vidas, tornando-as menos suscetíveis a violências física e psicológica.

Evidências indicam que mulheres com independência econômica e rendimentos próprios possuem maior poder de barganha dentro da família e da sociedade e melhor qualidade de vida e bem-estar, o chamado “poder da bolsa”. Por outro lado, as mulheres investem em média 90% de seus rendimentos em suas comunidades e em suas famílias, principalmente em saúde e educação para os filhos. O aumento do poder econômico das mulheres leva a um “efeito

bola de neve”, resultando em benefícios para o desenvolvimento de toda sociedade a longo prazo.¹

Um dos caminhos apontados pela comunidade internacional para o empoderamento econômico das mulheres consiste no fortalecimento do comércio mundial coerente e mutuamente apoiado. Nesse desiderato, a Organização Mundial do Comércio (OMC) desempenha papel fundamental na promoção de um sistema multilateral de comércio universal, não discriminatório e equitativo, que assegure a inclusão das mulheres e o pleno aproveitamento de seu potencial econômico.

A pesquisa parte da premissa de que é possível acelerar o progresso em direção ao empoderamento econômico das mulheres mediante a elaboração de políticas comerciais sensíveis ao gênero, melhorando, dessa forma, a qualidade de vida e os direitos das mulheres. Existem questões se colocam como acessórias, porém, igualmente importantes para a implementação dessas políticas, como a adoção de um sistema eficiente e transparente de alocação dos recursos públicos e a promoção da igualdade de gênero na educação e na vida pública.

Alguns questionamentos prioritários orientaram o desenvolvimento da pesquisa: Qual o papel do direito no processo de ruptura do *status quo* das relações de gênero no Brasil e construção da situação ideal que se pode chegar em termos de igualdade de direitos, oportunidades e responsabilidades entre mulheres e homens? Quais objetivos normativos vinculam o governo brasileiro e demais formuladores de políticas públicas em suas opções políticas? Há hierarquia entre eles? Como se distribui a competência e as tarefas relativas à elaboração da política comercial no Brasil? Quais as ferramentas jurídicas devem ser empregadas para tornar a política comercial brasileira sensível ao gênero? Como o direito pode assegurar a participação dos atores sociais interessados no processo de elaboração da política comercial e a transparência na prestação das contas públicas?

A pesquisa foi estruturada em duas partes, cada uma contendo dois capítulos.

O primeiro Capítulo discute a igualdade de gênero como direito humano, a partir da luta protagonizada por movimentos feministas em favor do reconhecimento dos direitos das mulheres e de sua positivação no Sistema de Proteção das Nações Unidas. Tomando como marco a Agenda 2030 das Nações Unidas, também se discute a afirmação da igualdade de

¹ World Trade Organization. **Gender aware trade policy: a springboard for women’s economic empowerment**, p. 4. Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/dgra_21jun17_e.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

gênero e do empoderamento das mulheres como condição necessária ao desenvolvimento sustentável.

O segundo Capítulo mapeia as discussões e iniciativas mais atuais sobre o empoderamento econômico das mulheres adotadas no âmbito do Sistema das Nações Unidas e do Sistema Multilateral de Comércio, buscando promover a aproximação mútua entre comércio e gênero. Analisa-se, por um lado, como o comércio impacta o emprego, o consumo e o acesso a bens e serviços públicos essenciais ao gênero, e, por outro, como as desigualdades de gênero influenciam o desempenho comercial dos países.

O terceiro Capítulo pretende sistematizar os fundamentos constitucionais e internacionais que autorizam o Estado brasileiro a incluir padrões de gênero em sua política comercial com o intuito de adequá-la, de maneira prospectiva, aos princípios fundamentais que regem a República Federativa do Brasil e aos objetivos e metas de gênero assumidos perante a comunidade internacional.

O quarto Capítulo aproxima a política comercial das políticas externa e econômica, estudadas sob a ótica do ciclo de elaboração das políticas públicas, investigando quais as funções do direito no processo de integração do gênero na política comercial brasileira. O Capítulo encerra com algumas propostas para o desenvolvimento de uma Agenda sobre Comércio e Gênero para o Brasil.

A metodologia aplicada foi, essencialmente, do tipo bibliográfico e documental, com ênfase na revisão da produção acadêmica, dos relatórios técnicos e dos dados estatísticos coletados a partir dos sítios eletrônicos da ONU Mulheres, do Painel de Alto Nível das Nações Unidas sobre o Empoderamento Econômico das Mulheres, da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da OMC. Considerando o pedido formulado pelo Estado brasileiro para ascender como Membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), também foram consultados os documentos disponibilizados eletronicamente pela iniciativa de gênero da referida Organização. O objetivo da primeira parte do trabalho é fornecer o estado da arte a respeito da temática comércio e gênero em perspectiva global.

Na segunda parte do trabalho, foi adotada a metodologia proposta por Leonardo Secchi que permite analisar o ciclo das políticas públicas em fases distintas, com ênfase nas fases que possibilitam a identificação do problema público e a formulação de uma agenda propositiva. A pesquisa assenta-se, ainda, na metodologia desenvolvida por Diogo Rosenthal Coutinho para identificar as funções que o direito desempenha na política comercial brasileira como objetivo, fixando a igualdade de gênero e o empoderamento econômico das mulheres como finalidades

normativas (*dever ser*); arranjo institucional, definindo quais são as competências e as atribuições dos órgãos públicos e do setor privado; ferramenta, oferecendo distintos instrumentos para a realização dos fins identificados; e vocalizador de demandas, assegurando a participação democrática dos atores sociais interessados em sua elaboração.

PRIMEIRA PARTE

COMÉRCIO E GÊNERO EM PERSPECTIVA GLOBAL

Estima-se que pelo menos um bilhão de pessoas ainda vivam em situação de extrema pobreza no mundo e que mulheres e crianças são a maioria delas.² Diante desse cenário, fortalecer a parceria global em torno da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas é fundamental para assegurar que ninguém seja esquecido pelo crescimento econômico. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as 169 metas anunciados pelo referido instrumento buscam concretizar os direitos humanos de todas as pessoas e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas.

Quando comparadas aos homens, as mulheres estão mais expostas a empregos sem proteção social, de baixa remuneração e qualificação, além de enfrentarem acesso limitado aos recursos produtivos. A sub-representação de mulheres em cargos de gerência nos setores público e privado, a perpetuação de estereótipos de gênero, a distribuição não equitativa do trabalho não remunerado doméstico e de cuidado com crianças, doentes e idosos são exemplos de barreiras de gênero que dificultam a emancipação das mulheres, sobretudo no campo econômico.

Concretizar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres não é algo desejável apenas sob a perspectiva de realização dos direitos humanos. No longo prazo, a igualdade de gênero e o crescimento econômico tendem a caminhar juntos. Estudo realizado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe reforça a existência de um círculo virtuoso entre o estreitamento das divisões sociais, o fechamento das brechas da produtividade e um crescimento mais dinâmico, sustentado e sustentável.³

Instâncias globais defendem a importância da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres para o desenvolvimento, destacando como particularmente desejável a promoção do empoderamento econômico das mulheres para o crescimento econômico inclusivo. Iniciativas recentes pretendem incluir o gênero na política comercial dos países como meio de acelerar o progresso em direção ao empoderamento econômico das mulheres. Esses são os aspectos centrais a serem debatidos e aprofundados nos Capítulos 1 e 2.

² Un Secretary - General's High - Level Panel on Women's Economic Empowerment. **Leave no one behind:** a call to action for gender equality and women's economic empowerment, p. 1. 2016. Disponível em: <<http://www2.unwomen.org/-/media/hlp%20wee/attachments/reports-toolkits/hlp-wee-report-2016-09-call-to-action-en.pdf?la=en&vs=1028>>. Acesso em: 19 maio 2018.

³ United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. **Time for equality:** closing gaps, opening trails. 2010, p. 40 e 41. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3066/1/S2010005_en.pdf>. Acesso em: 27 maio 2018.

CAPÍTULO 1 – IGUALDADE DE GÊNERO COMO DIREITO HUMANO E CONDIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Os direitos humanos nem sempre foram os mesmos. Influenciados pelas orientações político-ideológicas dominantes, os direitos humanos sofreram variações no tempo e no espaço, por vezes sendo ampliados e por outras sofrendo limitações. Para Norberto Bobbio, por mais fundamentais que sejam, os direitos humanos são direitos históricos, que nascem de forma gradual, “não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”. Eles nascem “quando devem ou podem nascer”⁴

A evolução histórica que levou ao surgimento dos direitos humanos pode ser retratada em pelo menos cinco etapas distintas. A primeira delas teria ocorrido antes mesmo do surgimento da escrita, quando a humanidade, através das pinturas rupestres, já manifestava sentimentos de fraternidade, desejo de liberdade e culto à vida. Com o surgimento das religiões monoteístas na Idade Antiga, em especial o cristianismo, os direitos humanos deixaram de ser privilégio de um povo e de seu deus para se tornarem componente de igualdade entre as pessoas. A terceira etapa de evolução dos direitos humanos advém do postulado ético de Kant e do reconhecimento de que somente o ser humano, enquanto ser racional, é detentor de vontade e possui a faculdade de agir segundo a representação das leis e princípios, com racionalidade e razão prática. Em decorrência da racionalidade ética, a quarta etapa de evolução dos direitos humanos envolve a formulação dos direitos humanos como valores mais significativos da convivência humana. Por fim, em sua quinta etapa evolutiva, os direitos humanos se relacionam com a modernidade, com o seu espírito de evolução científica e com os movimentos sociais que se rebelaram contra o absolutismo e as variadas formas de prepotência e negação desses direitos.⁵

Em razão de sua historicidade, os direitos humanos assumiram uma pluralidade de significados nos últimos séculos. Ao final da Segunda Guerra Mundial, surge uma nova concepção dos direitos humanos em resposta aos crimes cometidos pelo nazismo. A concepção contemporânea dos direitos humanos irá se caracterizar fundamentalmente pelo processo de internacionalização desses direitos, não mais submissos ao julgo absoluto dos Estados.⁶

⁴ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 6ª impressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, p. 6-7.

⁵ VIOLA, Solon Eduardo Annes. **Direitos humanos e democracia no Brasil**. Rio Grande do Sul: Unisinos, 2008, p. 42-44.

⁶ PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos: desafios da ordem internacional contemporânea, p. 17. In: PIOVESAN, Flávia et al (Coord.). **Direitos Humanos**. Volume I. Curitiba: Juruá, 2011. p. 15-37.

O processo de reconstrução dos direitos humanos, no pós-guerra, deu ensejo à emergência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, estimulando, por outro lado, a nova feição do Direito Constitucional ocidental que se abriu aos princípios e valores. A primazia do valor da dignidade humana como paradigma e referencial ético de proteção dos direitos humanos reforça a ideia de que a existência desses direitos “não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado, porque revela tema de legítimo interesse internacional”.⁷ Em consequência, a noção tradicional de soberania absoluta do Estado passou a ser mitigada em benefício da proteção dos direitos humanos e do reconhecimento de que todas as pessoas devem gozar de proteção internacional, na condição de sujeitos de direitos.

O processo de internacionalização dos direitos humanos resultou na criação de um sistema internacional de proteção que congrega instrumentos de alcance global e regional, expandindo a jurisdição desses direitos para além da competência territorial dos Estados. A adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, inaugurou o sistema global de proteção dos direitos humanos, no âmbito das Nações Unidas, assegurando que todas as pessoas nascem livres em dignidade e direitos, devendo agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade.

A DUDH foi o instrumento responsável por introduzir definitivamente a linguagem contemporânea dos direitos humanos, dando ênfase à universalidade e à indivisibilidade desses direitos. Universalidade porque para ser titular de dignidade e de direitos humanos o único requisito posto é a condição de pessoa; indivisibilidade porque o gozo dos direitos civis e políticos pressupõe o gozo dos direitos sociais, econômicos e culturais, sendo o inverso também verdadeiro. Os direitos humanos “compõem assim uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada”.⁸

Essa concepção foi mais tarde corroborada pela Declaração dos Direitos Humanos de Viena, de 25 de junho de 1993, que reconhece todos os Direitos Humanos como universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, devendo a comunidade internacional “considerar os direitos humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase” (Artigo 5º).⁹ A referida Declaração reconhece, ainda, a democracia, o

⁷ PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos: desafios da ordem internacional contemporânea, p. 18. In: PIOVESAN, Flávia et al (Coord.). **Direitos Humanos**. Volume I. Curitiba: Juruá, 2011. p. 15-37.

⁸ _____. Direitos Humanos Globais, Justiça Internacional e o Brasil. **Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público Dist. Fed. Territ.**, Brasília, v. 15, n. 8, p.93-110, jan. 2000. Disponível em: <http://www.escolamp.org.br/arquivos/15_07.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2018, p. 94-95.

⁹ United Nations. **Vienna Declaration and Programme of Action**. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais como conceitos interdependentes que se reforçam mutuamente (Artigo 8º).

Ao lado da DUDH, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, despontaram como os instrumentos de proteção dos direitos humanos mais importantes do sistema global de proteção dos direitos humanos, passando a integrar conjuntamente a chamada Carta Internacional de Direitos Humanos (*International Bill of Rights*).¹⁰

A igualdade de gênero aparece como um dos escopos da ONU desde a sua fundação. A Carta das Nações Unidas é explícita quanto ao dever da Entidade de atuar para garantir “a igualdade de direitos entre homens e mulheres” (Preâmbulo) e de promover a cooperação jurídica em torno dos direitos humanos e das liberdades fundamentais “sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (Artigo 1º).¹¹

A DUDH reconhece a mulheres e homens de maior idade o direito de contrair matrimônio e fundar uma família, com direitos iguais em relação ao casamento, sua duração e dissolução (Artigo XVI).¹² O PIDCP assegura a mulheres e homens a igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos (Artigo 3º), incluindo o direito à vida, o direito a não ser submetido à tortura, à escravidão e à servidão.¹³ O PIDESC impõe aos Estados o dever de adotar todas as medidas necessárias para garantir, de forma progressiva, o exercício pleno dos direitos econômicos, sociais e culturais consagrados, como o direito ao trabalho e à justa remuneração, o direito à saúde, à educação, à moradia e à alimentação, considerando o máximo de seus recursos disponíveis (Artigo 2º), sendo, para tanto, assegurada a igualdade entre mulheres e homens no gozo dos referidos direitos (Artigo 3º).¹⁴

Nota-se, contudo, que os referidos instrumentos foram idealizados com base na tônica da proteção geral e da igualdade formal que se mostrou insatisfatória diante da constatação de que determinados sujeitos de direito e determinadas violações de direitos humanos exigem uma

¹⁰ No Brasil, o PIDCP e o PIDESC foram promulgados, respectivamente, pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, e pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

¹¹ Organização das Nações Unidas. **A Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

¹² _____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 2009. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

¹³ BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

¹⁴ _____. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

resposta específica e diferenciada.¹⁵ Embora a adoção da Carta Internacional de Direitos Humanos tenha inculcido sensíveis avanços para o campo dos direitos humanos, o progresso não se mostrou equânime para todos os seres humanos, muito menos para as mulheres.¹⁶

Analisando os desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no século XXI, Antônio Augusto Cançado Trindade aponta que as organizações internacionais se reestruturaram para atender a uma agenda internacional de enfoque necessariamente antropocêntrico cuja atenção se volta para as condições de vida da população, em particular dos grupos vulneráveis que demandam especial proteção.¹⁷

A proteção destinada aos grupos vulneráveis e às minorias é algo inerente à fase atual de desenvolvimento dos direitos humanos. O conceito de grupos vulneráveis e de minorias é melhor compreendido em relações de assimetria social (econômica, educacional, cultural etc.). As minorias representam grupos particularizados que destoam de um suposto “padrão de normalidade”, considerado como majoritário em uma sociedade. A vulnerabilidade, por sua vez, advém de pressões exercidas por grupos socialmente enquadrados como maioria. Frequentemente, as relações entre os grupos vulneráveis/minoritários e as maiorias são pautadas por meio de violência física ou simbólica, expressa na forma de preconceito e rejeição que marginaliza e discrimina o diferente.¹⁸

A evolução do direito internacional dos direitos humanos levou ao processo de especificação do sujeito de direito, que passou a ser visto em suas particularidades e peculiaridades.¹⁹ Mesmo não representando uma minoria em termos numéricos, as mulheres estão em situação de vulnerabilidade determinada por normas e estereótipos negativos de gênero, merecendo proteção especial do Estado e demais sujeitos internacionais.

Por reivindicação da Comissão sobre a Situação das Mulheres (CSW), instituída pelo

¹⁵ PIOVESAN, Flávia et al. Direitos Humanos: desafios da Ordem Internacional Contemporânea, p. 31-32. In: PIOVESAN, Flávia et al (Coord.). **Direitos Humanos Volume I**. Curitiba: Juruá, 2011. p. 15-37.

¹⁶ BICHARA, Jahyr-Philippe et al. **A proteção dos direitos das mulheres no estado do Rio Grande do Norte: do direito internacional ao direito local**. Natal: EDUFRRN, 2013, p. 32.

¹⁷ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI**. 2006. Trabalho de pesquisa apresentado em forma de três conferências proferidas pelo Autor no XXXIII Curso de Direito Internacional Organizado pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA, no Rio de Janeiro, em 18 e 21-22 de agosto de 2006, p. 429. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/esp/407-490cancadotrindadeOEACJI.def.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

¹⁸ CARMO, Cláudio Márcio do. Grupos minoritários, grupos vulneráveis e o problema da (in)tolerância: uma relação linguístico-discursiva e ideológica entre o desrespeito e a manifestação do ódio no contexto brasileiro. **Revista do Instituto Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 64, p.201-223, ago. 2016, p. 203-205. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rieb/n64/0020-3874-rieb-64-0201.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

¹⁹ PIOVESAN, Flávia. Os Direitos Humanos da Mulher na Ordem Internacional. In: PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, p. 205-219, 2003, p. 206.

Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em 21 de junho de 1946,²⁰ foi possível estabelecer, no âmbito das Nações Unidas, mecanismos de proteção dos direitos humanos das mulheres que vão além dos instrumentos de alcance geral (aqueles que se aplicam indistintamente a todas as pessoas, como é o caso da Carta Internacional de Direitos Humanos).

O primeiro instrumento global de caráter jurídico a tratar especificamente sobre os direitos das mulheres foi a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher, de 1953.²¹ A norma assegurou às mulheres os direitos ao voto (Artigo 1º), à elegibilidade para todos os organismos públicos de eleição constituídos pela legislação nacional (Artigo 2º), e à igualdade de oportunidades para ocupar todos os postos públicos e para exercer todas as funções públicas estabelecidas em virtude da legislação nacional (Artigo 3º). Mas o principal instrumento global existente que estabelece proteção aos direitos das mulheres é a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, que será abordada em tópico específico deste trabalho.

Importante frisar que o presente Capítulo não pretende estudar a igualdade de gênero apenas sob a ótica de realização dos direitos humanos. Conforme preconiza a Declaração de Viena dos Direitos Humanos, sem a igualdade de gênero não se logrará viver em uma sociedade verdadeiramente democrática e desenvolvida. Essa é a lição que também se extrai da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável adotada pelas Nações Unidas.

Seção 1 – A reivindicação histórica dos direitos das mulheres e o seu reconhecimento pelas Nações Unidas

O feminismo surge para o mundo ocidental, como movimento político e intelectual organizado, na virada do século XVIII para o século XIX, enquanto filho indesejado da Revolução Francesa, já que a maioria dos pensadores iluministas demonstravam desinteresse pelos direitos das mulheres.²²

No ano de 1791, a ativista francesa Olympe de Gouges propôs que a Assembleia Nacional da França adotasse a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã. Considerado o primeiro manifesto público em favor dos direitos das mulheres, o documento denunciou o exercício arbitrário da autoridade masculina e a ausência de representatividade das mulheres na

²⁰ United Nations. Resolution adopted 21 June 1946 (document E/90 and document E/84, paragraph 6). **Journal of The Economic and Social Council**. New York, p. 525-526. jul. 1946. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/pdf/CSW_founding_resolution_1946.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018.

²¹ No Brasil, a referida Convenção foi aprovada pelo Decreto nº 52.476, de 12 de setembro de 1963.

²² BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luiz Felipe. **Feminismo e Política**. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 20.

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, adotada em 1789. Nos termos proclamados por Gouges, “se a mulher tinha o direito de subir ao cadafalso, ela deveria ter igualmente o direito de subir à tribuna”.²³

Com a estruturação do feminismo e a conscientização sobre a situação das mulheres no mundo, os conflitos de gênero vivenciados nos espaços público e privado tornaram-se acirrados. Os movimentos surgidos no início do século XIX, que se convencionou chamar de primeira onda do feminismo, tinham como principal pauta a conquista do direito ao voto feminino.²⁴ Apesar das conquistas políticas inegáveis, os movimentos feministas iniciais prescindiram de debates que aprofundassem os valores morais correntes na sociedade.

O movimento que ressurgiu na década de 1960, após a publicação do livro “O segundo Sexo”, de Simone de Beauvoir, provoca discussões mais específicas em torno do papel da mulher na sociedade, caracterizando a chamada segunda onda do feminismo.²⁵ Beauvoir expôs que o papel de ser secundário e serviente atribuído às mulheres não se deve a razões biológicas, naturais e imutáveis, mas a uma série de processos sociais e históricos que mulheres e homens são submetidos desde o seu nascimento.

A passividade que caracterizará essencialmente a mulher “feminina” é um traço desenvolvido nela desde os primeiros anos. As mulheres são ensinadas desde cedo que para agradar é preciso procurar agradar, fazer-se objeto e renunciar a sua autonomia. A partir desse momento, fecha-se um ciclo vicioso “pois quanto menos exercer sua liberdade para compreender, apreender e descobrir o mundo que a cerca, menos encontrará nele recursos, menos ousará afirmar-se como sujeito.”²⁶

Historicamente, as relações sociais entre os gêneros foram organizadas de modo a atribuir às mulheres a responsabilidade com o lar e a família. Ao mesmo tempo em que a domesticidade feminina era vista como um traço natural, ela também servia como valor para caracterizar outros comportamentos como desvios. As noções de natureza “feminina” e “masculina” foram utilizadas para justificar estereótipos de gênero desvantajosos para as mulheres e seguem alimentando uma séria de desigualdades na vida cotidiana.²⁷

Na célebre frase, “ninguém nasce mulher, mas se torna mulher”, Beauvoir introduziu

²³ GOUGES, Olympe de. **Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã**. 1971. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/viewFile/911/10852>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

²⁴ BICHARA, Jahyr-Philippe et al. **A proteção dos direitos das mulheres no estado do Rio Grande do Norte: do direito internacional ao direito local**. Natal: EDUFERN, 2013, p. 24.

²⁵ *Ibidem*, p. 25-26.

²⁶ BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo: a experiência vivida**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967. Tradução de Sérgio Milliet, p. 21-22.

²⁷ BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luiz Felipe. **Feminismo e Política**. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 32.

importantes elementos do conceito de gênero, embora o seu primeiro formulador tenha sido o professor estadunidense Robert Stoller, que empregou a terminologia no campo da saúde, em seu livro “*Sex and Gender*”, de 1968.

Atualmente, a chamada terceira onda do feminismo luta pelo reconhecimento de direitos ainda não assegurados no plano jurídico às mulheres, a exemplo do direito de envelhecer dignamente, constantemente violado pelo culto a padrões de beleza artificiais que exigem das mulheres a busca incessante pela juventude e sensualidade.²⁸

No tocante aos direitos das mulheres já consagrados em instrumentos jurídicos internacionais, remanesce a problemática de sua efetividade. Nota-se, por exemplo, que a recompensa média pelo trabalho feminino é inferior à recompensa média pelo trabalho masculino em todos os países com dados disponíveis.²⁹ Isso decorre não somente da existência de leis nacionais e códigos de família discriminatórios, como da reprodução de normas consuetudinárias e padrões sociais que atribuem papel secundário às atividades desenvolvidas pelas mulheres.

§ 1º As Conferências Mundiais sobre as Mulheres e a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim

Os direitos humanos podem nascer, no plano internacional, de “parto natural”, após serem gestados em exaustivas conferências internacionais até que seja alcançado o consenso dos Estados na adoção de um novo tratado; ou de “cesariana”, quando são fruto de construções jurisprudenciais dos tribunais internacionais de direitos humanos que ampliam velhos direitos e protegem novas esferas sociais.³⁰

Inseridas como instrumento de elaboração “natural” dos tratados de direitos humanos, as Conferências Internacionais realizadas pela ONU foram fundamentais para o reconhecimento e avanço dos direitos humanos das mulheres. No ano de 1975, conhecido como o Ano Internacional das Mulheres, a Assembleia Geral das Nações Unidas realizou a I Conferência Mundial sobre as Mulheres, na Cidade do México. O evento contou com a participação de 133 Estados Membros das Nações Unidas e a definição de um Plano de Ação

²⁸ BICHARA, Jahyr-Philippe et al. **A proteção dos direitos das mulheres no estado do Rio Grande do Norte: do direito internacional ao direito local.** Natal: EDUFRRN, 2013, p. 28.

²⁹ United Nations Conference on Trade and Development. **The effects of trade on women’s well-being and economic empowerment: Evidence and research methodologies.** 2018. Module 2 of the course on Trade and Gender, p. 42.

³⁰ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 27.

Integrado para a Implementação dos Objetivos do Ano Internacional da Mulher. No impulso da citada Conferência, os anos de 1976 a 1985 foram declarados como a Década da Mulher.³¹

O debate sobre os direitos das mulheres ganhou fôlego por ocasião da II Conferência Mundial sobre as Mulheres, realizada na cidade de Copenhage, em 1980, que contou com a participação de 145 Estados Membros das Nações Unidas, e da III Conferência Mundial sobre as Mulheres, realizada na cidade de Nairobi, em 1985, quando 157 Estados Membros das Nações Unidas buscaram delinear novas medidas para alcançar a igualdade de gênero e para promover o engajamento das mulheres nos esforços para estimular a paz e o desenvolvimento.³²

A transformação fundamental em relação à proteção dos direitos humanos das mulheres ocorreria, entretanto, durante a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, realizada em Pequim, no ano de 1995, quando os Membros das Nações Unidas concordaram em mudar o foco da proteção da mulher para o conceito de gênero. A mudança importou no reconhecimento de que somente uma reestruturação dos valores presentes na sociedade e em suas instituições pode assegurar plenos poderes às mulheres para tomar o seu lugar de direito como parceiras iguais aos homens em todos os aspectos da vida.³³

Durante a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, os 189 Estados participantes aprovaram, por unanimidade, a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim. O documento identifica 12 áreas estratégicas onde os Estados devem atuar com prioridade. São elas: o crescente número de mulheres inseridas na pobreza; o acesso à educação e à formação para as mulheres; o acesso aos serviços de saúde para as mulheres; a violência contra as mulheres; os efeitos dos conflitos armados sobre as mulheres; a participação econômica das mulheres e o seu acesso a atividades produtivas e recursos; as mulheres no poder e na tomada de decisões; a insuficiência de mecanismos institucionais para o avanço das mulheres; a deficiência na promoção e proteção dos direitos humanos das mulheres; as mulheres e os meios de comunicação; as mulheres e meio ambiente; e a promoção dos direitos das meninas.³⁴

O progresso em relação à implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim é avaliado por meio de revisões periódicas realizadas no âmbito da CSW.³⁵ A

³¹ Nações Unidas no Brasil. **A ONU e as mulheres**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/mulheres/>>. Acesso em: 03 maio 2018.

³² UN Women. **World Conferences on Women**. Disponível em: <<http://www.unwomen.org/en/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>>. Acesso em: 01 maio 2018.

³³ Nações Unidas no Brasil, *Loc. Cit.*

³⁴ VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher: Pequim, 1995, p. 149. In: FROSSARD, Heloisa (Org.). **Instrumentos Internacionais de Direito das Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. p. 147-258.

³⁵ Os encontros ocorreram no ano 2000, na cidade de Nova York, durante evento intitulado “Mulheres 2000: Igualdade de Gênero, Desenvolvimento e Paz para o Século XXI”; no ano 2005, realizado como parte da 49ª sessão

importância conferida ao referido instrumento se justifica pelo fato de ter cumprido com a importante missão de formalizar a mudança do foco de proteção da mulher para o conceito mais amplo de gênero, analisado sob o enfoque da transversalidade, e por ter consagrado a noção de empoderamento.

Além das inovações conceituais, que serão aprofundadas no decorrer da Seção 2 deste Capítulo, as desigualdades de gênero foram tratadas pela Declaração e Plataforma de Ação de Pequim como uma questão de direitos humanos e não somente como uma situação decorrente de problemas econômicos e sociais que precisam ser superados.³⁶

A Declaração reconhece que a participação das mulheres no processo de desenvolvimento econômico e social é imprescindível à consolidação da democracia, ao crescimento econômico sustentável, ao desenvolvimento social, à proteção ambiental, à justiça social e à erradicação da pobreza no mundo.³⁷

Já a Plataforma de Ação de Pequim ressalta que a igualdade de gênero constitui condição para o êxito da justiça social, sendo requisito prévio, necessário e fundamental para o desenvolvimento e a paz. Para se obter um desenvolvimento sustentável orientado para o ser humano, é indispensável uma relação transformadora entre homens e mulheres baseada na igualdade, e isso demanda um empenho contínuo e de longo prazo.³⁸

§ 2º A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) foi adotada em 18 de dezembro de 1979, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, passando a vigorar no plano internacional em 3 de setembro de 1981, trinta dias após o depósito de seu vigésimo instrumento de ratificação.³⁹

da CSW; no ano 2010, realizado como parte da 54ª sessão da CSW; e no ano 2015, em sessão conhecida como Pequim + 20.

³⁶ VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher: Pequim, 1995, p. 149. In: FROSSARD, Heloisa (Org.). **Instrumentos Internacionais de Direito das Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. p. 147-258.

³⁷ Parágrafos 14-16 da Declaração de Pequim. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf>. Acesso em 01 maio 2018.

³⁸ Parágrafo 1º da Plataforma de Ação de Pequim. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf>. Acesso em: 01 maio 2018.

³⁹ Antes da aprovação da referida Convenção, os Membros das Nações Unidas já haviam consentido com a adoção da Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 7 de novembro de 1967, por meio da Resolução 2263(XXII). Porém, diante da ausência de força vinculante da referida Declaração, a CSW atuou para transformar as suas disposições em padrões internacionais cogentes de promoção à igualdade entre os gêneros e de proteção às mulheres. BICHARA, Jahyr-

Para os fins da CEDAW, a discriminação contra a mulher deve ser compreendida como toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo (Artigo 1º).

O instrumento reconhece que para alcançar a plena igualdade entre a mulher e o homem é necessário modificar padrões socioculturais e eliminar preconceitos e práticas consuetudinárias ou de qualquer outra natureza que estejam baseadas na ideia de inferioridade ou superioridade de um dos sexos. A educação familiar deve incluir o reconhecimento da função social da maternidade e da responsabilidade comum de homens e mulheres no que diz respeito à educação e ao desenvolvimento de seus filhos (Artigo 5º).

Aos Estados Partes, cumpre a adoção de todas as medidas necessárias para suprimir o tráfico de mulheres e a exploração da prostituição feminina (Artigo 6º); para eliminar a discriminação na educação, no trabalho, na saúde, na vida cultural, social e econômica das mulheres (Artigos 10 a 14); e para assegurar a igualdade de mulheres e homens perante as leis, em especial as que regem o casamento e a família (Artigos 15 e 16).

A CEDAW é considerada um padrão mínimo de proteção que se aplica tanto às relações públicas como às relações privadas (Artigos 7º a 9º), servindo para orientar as ações estatais na promoção dos direitos humanos das mulheres e na repressão de suas violações, inclusive por meio da adoção de medidas especiais de caráter temporário, tais como as ações afirmativas, que se destinem a acelerar a igualdade material entre mulheres e homens (Artigo 4º).

Para Silvia Pimentel, a CEDAW é a “Carta Magna de Direitos Humanos” para as mulheres. A autora destaca que o caráter vinculante impõe aos Estados Partes tanto o dever de reconhecerem, no plano jurídico, os direitos das mulheres consagrados pela CEDAW, como a obrigação de implementarem, no plano fático, as medidas necessárias à promoção e à garantia da igualdade de direitos, erradicando todas as formas de discriminação contra as mulheres. Isso requer o emprego de leis, decisões judiciais e políticas públicas.⁴⁰

O Artigo 2º da CEDAW fixa os parâmetros mínimos de proteção das mulheres que devem ser estabelecidos no plano doméstico. Assim, os Estados Partes devem consagrar o princípio da igualdade entre mulheres e homens em suas Constituições e legislação nacionais,

Philippe et al. **A proteção dos direitos das mulheres no estado do Rio Grande do Norte:** do direito internacional ao direito local. Natal: EDUFRRN, 2013, p. 43.

⁴⁰ PIMENTEL, Silvia. Educação, Igualdade, Cidadania: A Contribuição da Convenção CEDAW/ONU, p. 305. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 305-342.

assegurando os meios materiais necessários à sua realização. Incumbe, ainda, aos Estados Partes proibir a discriminação contra a mulher, cominando as sanções cabíveis; efetivar a proteção jurídica dos direitos das mulheres por meio dos tribunais nacionais competentes e instituições públicas; orientar as autoridades para que se abstenham de incorrer em ato ou prática de discriminação contra a mulher; revisar a legislação para eliminar leis, regulamentos, usos e práticas que constituam discriminação contra a mulher, inclusive no que concerne às disposições penais nacionais.

Em 6 de outubro de 1999, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (OP-CEDAW) que estabelece mecanismos de notificação e de investigação da CEDAW e cria o Comitê CEDAW para atuar no cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados Partes.

O monitoramento das obrigações da CEDAW ocorre basicamente por meio de três mecanismos: *i*) análise de relatórios apresentados periodicamente pelos Estados Partes ao Comitê CEDAW, que elabora observações e recomendações específicas; *ii*) adoção de recomendações gerais pelo Comitê CEDAW, que servem como fonte de interpretação dos direitos e princípios previstos na CEDAW; *iii*) recebimento e acompanhamento de comunicações de violações a direitos previstos na CEDAW, que podem ser formalizadas por petição individual ao Comitê CEDAW, sendo facultado ao referido Comitê a realização de visitas e investigações *in loco*, consoante previsto no OP-CEDAW.

A CEDAW foi promulgada no Brasil inicialmente através do Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984, que estabelecia reservas aos Artigos 15, parágrafo 4º, e 16, parágrafo 1º, alíneas “a”, “c”, “g” e “h”. Posteriormente, o texto da Convenção passou a vigorar integralmente no país por força do Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002.⁴¹ Já o OP-CEDAW foi promulgado por meio do Decreto nº 4.316, de 30 de julho de 2002.⁴²

⁴¹ BRASIL. Decreto 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm>. Acesso em: 15 abr. 2018.

⁴² _____. Decreto nº 4.316, de 30 de julho de 2002. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4316.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

§ 3º As Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Analisando a ordem internacional contemporânea, Piovesan aponta para sete desafios centrais que se impõem à concretização dos direitos humanos. Seriam eles: *i)* o debate entre os universalistas e os relativistas culturais que procura responder se os direitos humanos podem assumir um sentido universal ou culturalmente relativo; *ii)* assegurar a existência do Estado laico como garantia essencial ao exercício dos direitos humanos e ao projeto de construção de sociedades livres, plurais e democráticas; *iii)* superar as tensões entre o direito ao desenvolvimento e as assimetrias globais, o que demanda a construção de uma globalização mais ética e solidária; *iv)* superar os dilemas decorrentes da globalização econômica, com destaque para a temerária flexibilização dos direitos sociais e o aprofundamento das marcas da pobreza absoluta e da exclusão social; *v)* promover a tolerância e o respeito à diversidade; *vi)* preservar os direitos e as liberdades públicas, mesmo no enfrentamento ao terror; *vii)* fortalecer o multilateralismo em busca da construção de um Estado de Direito Internacional que privilegie a construção da paz através de uma cultura de direitos humanos.⁴³

O quarto desafio colocado por Piovesan pode ser atenuado mediante o fortalecimento das ações e dos padrões internacionais de proteção adotados pela OIT. Criada no ano de 1919, a OIT tem como missão precípua a realização da paz e da justiça social, atuando para que mulheres e homens possam ter acesso ao trabalho decente e produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade.⁴⁴

Entre as Agência Especializada das Nações Unidas, a OIT é a única onde representantes de governos, de organizações de empregadores e de trabalhadores participam em situação de igualdade nas diversas instâncias da Organização, privilegiando o patrocínio do diálogo social. Em razão de sua estrutura tripartite, o método negocial utilizado na formulação das normas internacionais do trabalho distingue-se daquele tradicionalmente aplicado às convenções multilaterais em geral. As Convenções e Recomendações adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho “são fruto do equilíbrio de interesses antagônicos, sem perder de vista o mínimo essencial à vida digna e ao fenômeno da globalização.”⁴⁵

⁴³ PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos: desafios da ordem internacional contemporânea, p. 21-35. In: PIOVESAN, Flávia et al (Coord.). **Direitos Humanos**. Volume I. Curitiba: Juruá, 2011. p. 15-37.

⁴⁴ Organização Internacional do Trabalho. **Conheça a OIT**. Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasil/comeca-a-oit/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 02 ago. 2018.

⁴⁵ GURGEL, Yara Maria Pereira. **Direitos humanos, Princípio da Igualdade e Não Discriminação: Sua aplicação às Relações de Trabalho**. São Paulo: Ltr, 2010, p. 104.

A visão inicial adotada pela OIT sobre o trabalho das mulheres foi eminentemente protecionista.⁴⁶ Algumas normas fundadas no paradigma da proteção acabaram reforçando a desigualdade entre mulheres e homens ao adotarem a concepção de que o trabalho feminino seria inferior ao masculino devido a uma debilidade natural da mulher. Eram normas protetivas e discriminatórias, por exemplo, as que impediam o trabalho noturno da mulher.⁴⁷

Em meados do século passado, essa perspectiva protecionista foi radicalmente alterada para uma linha de promoção dos direitos das mulheres, de igualdade de oportunidades e de tratamento. A Declaração da Filadélfia (1944)⁴⁸, considerada um dos documentos fundamentais da OIT, deu visibilidade jurídica aos direitos das mulheres ao afirmar que todas as pessoas têm o direito de assegurar o seu progresso material em liberdade, com dignidade, segurança econômica e em igualdade de oportunidades.⁴⁹

A) Convenções nºs 100 e 111

Dentre o conjunto normativo produzido no âmbito da OIT, a Convenção nº 100 sobre a igualdade de remuneração de homens e mulheres por trabalho de igual valor e a Convenção nº 111 sobre a discriminação no emprego e na profissão são essenciais para promover a igualdade de gênero no campo do trabalho. Ambas apresentam como fundamento jurídico o princípio da Igualdade e Não Discriminação.⁵⁰

A Convenção nº 100 foi adotada em 6 de junho de 1951, durante a 34ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho. O termo “remuneração” empregado pelo referido instrumento compreende o vencimento ou salário normal, básico ou mínimo, e quaisquer

⁴⁶ São exemplos: a Convenção nº 3 sobre a proteção da maternidade (revogada), de 1919; a Convenção nº 4 sobre o trabalho noturno das mulheres (revogada), de 1919; a Convenção nº 45 sobre o emprego das mulheres em trabalhos subterrâneos, de 1935 (em vigor).

⁴⁷ COUTINHO, Maria Luiza Pinheiro. **Discriminação no trabalho: Mecanismos de Combate à Discriminação e Promoção de Igualdade de Oportunidades**. [S. l.]: Organização Internacional do Trabalho, [200-?]. p. 35-36. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/discrimination/pub/oit_igualdade_racial_05_234.pdf>. Acesso em: 01 maio 2016. Para ilustrar o pensamento da Autora, cita-se o art. 3º da Convenção nº 4 da OIT dispenha que “Sem distinção de idade, as mulheres não poderão ser empregadas durante a noite em nenhum estabelecimento industrial público ou privado, como tão pouco em qualquer dependência de um desses estabelecimentos, exceção feita dos estabelecimentos onde são só empregados os membros de uma mesma família.”

⁴⁸ Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/constitucao.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁴⁹ FELIPE, Odete. A OIT e a Igualdade de Gênero: Uma Reflexão Crítica, p. 19. **Cadernos Sociedade e Trabalho**, Lisboa, n. 16, p. 37-42, 2011. Disponível em: <<http://cite.gov.pt/asstscite/downloads/publics/sociedade16.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁵⁰ GURGEL, Yara Maria Pereira. **Direitos humanos, Princípio da Igualdade e Não Discriminação: Sua aplicação às Relações de Trabalho**. São Paulo: Ltr, 2010, p. 111.

vantagens adicionais pagas, direta ou indiretamente, em espécie ou *in natura*, pelo empregador ao trabalhador, que sejam resultantes do emprego.

Os Estados Partes devem assegurar o princípio da igualdade de remuneração de mulheres e homens por meio de leis ou regulamentos nacionais; de mecanismos legalmente estabelecidos e reconhecidos para a fixação de salários; de convenções ou acordos coletivos entre empregadores e trabalhadores; ou pela combinação dos referidos meios (Artigo 2º).

No mesmo ano de 1951, a OIT adotou a Recomendação nº 90 com o objetivo de complementar o entendimento sobre a Convenção nº 100. O documento elenca, em seu Artigo 6º, medidas que devem ser implementadas pelos Estados Partes com a finalidade de facilitar a aplicação do princípio da igualdade de remuneração. As medidas buscam assegurar às trabalhadoras e aos trabalhadores acesso igual à orientação profissional, aconselhamento de emprego, de formação profissional e colocação, incentivando as mulheres a fazerem uso dessas ferramentas⁵¹.

Recomenda-se, ainda, aos Estados Partes que ofereçam serviços sociais e de bem-estar que atendam as necessidades das mulheres trabalhadoras, particularmente daquelas com encargos de família, e que promovam igual acesso a profissões e empregos entre mulheres e homens.

A Convenção nº 111, aprovada em 15 de junho de 1960, durante a 42ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho possui um campo de aplicação mais amplo, uma vez que a referida norma pretende eliminar todo o tipo de discriminação em matéria de emprego e profissão e não apenas aquela motivada pelo gênero. Os Estados Partes comprometem-se a buscar a colaboração das organizações de empregadores e trabalhadores e de outros organismos apropriados, bem como a promulgar leis, a encorajar programas de educação, e a revogar ou modificar disposições legislativas e administrativas que sejam incompatíveis com a referida política, com o fim de favorecer a sua aceitação e aplicação (Artigo 3º).

Medidas especiais de proteção ou de assistência previstas em outras convenções ou recomendações da OIT não são consideradas como discriminação. Qualquer Estado Parte pode definir como não discriminatórias outras medidas especiais que tenham por fim salvaguardar as necessidades particulares de pessoas em relação às quais a atribuição de uma proteção ou assistência especial seja reconhecida como necessária em razão do sexo e dos encargos de família (Artigo 5º).

⁵¹ Organização Internacional do Trabalho. **Recomendação 90 Sobre Igualdade de Remuneração de Homens e Mulheres Trabalhadores por Trabalho de Igual Valor**. 1951. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_242716/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 04 ago. 2018.

A Recomendação nº 111, adotada em 1958, estabelece que deve haver uma contínua cooperação entre as autoridades competentes, representantes de empregadores e de trabalhadores e demais órgãos apropriados para considerar outras medidas positivas que possam ser necessárias, no contexto das condições nacionais, à efetivação do princípio da não discriminação em matéria de emprego e ocupação.⁵²

As Convenções nº 100 e nº 111 da OIT foram ratificadas pelo Brasil e promulgadas pelo Decreto nº 41.721⁵³, de 25 de junho de 1957, e pelo Decreto nº 62.150⁵⁴, de 19 de janeiro de 1968.

No ano de 1998, a OIT adotou a Declaração relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, que consagra oito Convenções como essenciais à igualdade de oportunidades no mundo do trabalho, entre elas as Convenções nºs 100 e 111. A Declaração determina aos Estados Partes da OIT o dever de respeitar, promover e tornar realidade a igualdade em matéria de emprego e ocupação, independente da ratificação de suas Convenções constitutivas. Com isso, a promoção da igualdade de gênero passou a ser considerada como requisito para o ingresso e a permanência dos Estados na OIT.⁵⁵

B) Convenções nºs 156, 183 e 189

A Convenção nº 156 sobre a Igualdade de Oportunidades e de Tratamento para Trabalhadores e Trabalhadoras com Responsabilidades Familiares⁵⁶, a Convenção nº 183 sobre a Proteção da Maternidade⁵⁷, e a Convenção nº 189 sobre Trabalho Decente para as

⁵² Organização Internacional do Trabalho. **Recomendação 111 Sobre Discriminação em matéria de Emprego e Profissão**. 1958. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_242717/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 04 ago. 2018.

⁵³ BRASIL. Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957. Promulga as Convenções Internacionais do Trabalho de nºs 11, 12, 13, 14, 19, 26, 29, 81, 88, 89, 95, 99, 100 e 101, firmadas pelo Brasil e outros países em sessões da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D41721.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁵⁴ _____. Decreto nº 62.150, de 19 de janeiro de 1968. Promulga a Convenção nº 111 da OIT sobre discriminação em matéria de emprego e profissão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d62150.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁵⁵ PROVENÇA, João. A OIT e a Igualdade de Gênero no Trabalho, p. 40. **Cadernos Sociedade e Trabalho**, Lisboa, n. 16, p.37-42, 2011. Disponível em: <<http://cite.gov.pt/asstscite/downloads/publics/sociedade16.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁵⁶ Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 156 sobre a Igualdade de Oportunidades e de Tratamento para Trabalhadores e Trabalhadoras com Responsabilidades Familiares**. 1981. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_242947/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 04 ago. 2018.

⁵⁷ _____. **Convenção nº 183 sobre a Proteção da Maternidade**. 2000. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_242947/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 04 ago. 2018.

Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos⁵⁸, adotadas pela OIT, também se mostram sensíveis ao gênero e devem ser observadas pelos Estados e demais atores internacionais na promoção da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres no campo laboral e econômico.

A Convenção nº 156 foi adotada em 3 de junho de 1981, durante a 67ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho. O texto aprovado reconhece que os problemas de mulheres e homens com responsabilidades de família são aspectos relacionados a problemas mais amplos concernentes à família e à sociedade, que devem ser levados em consideração nas políticas nacionais, sendo necessário estabelecer uma efetiva igualdade de oportunidades e de tratamento entre mulheres e homens trabalhadores com responsabilidades de família e entre esses e outros trabalhadores.

A norma aplica-se a mulheres e homens com responsabilidades em relação a seus filhos dependentes ou a outros membros de sua família imediata que precisem de seus cuidados ou apoio, quando essas responsabilidades restringem a possibilidade de se prepararem para uma atividade econômica e nela ingressar, participar ou progredir (Artigos 1º e 2º).

Para promover a efetiva igualdade de oportunidades no campo do trabalho, os Estados Membros devem incluir entre os objetivos de suas políticas nacionais a eliminação da discriminação com relação a mulheres e homens com responsabilidades familiares, fornecendo condições materiais que assegurem o exercício do direito à livre escolha profissional, inclusive mediante serviços de seguridade social, bem como serviços e meios de assistência à infância e à família que sejam sensíveis às necessidades desses trabalhadores (Artigos 4º e 5º).

Os Estados Membros comprometem-se, dentro de suas possibilidades nacionais, a dar condições a mulheres e homens com responsabilidades familiares de se integrarem e permanecerem integrados na força de trabalho, assim como nela reingressar após ausência imposta pelas referidas responsabilidades, a exemplo do que acontece após o nascimento de uma criança (Artigo 7º).

Outra importante norma da OIT aplicável a mulheres com responsabilidades familiares é a Convenção nº 183, adotada em 30 de maio de 2000, durante a 88ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho. A referida norma dispõe sobre a proteção à maternidade reconhecendo que assegurar a proteção da gravidez constitui responsabilidade partilhada pelos

⁵⁸ Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 189 sobre Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos**. 2011. Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasil/convencoes/lang-pt/index.htm>>. Acesso em: 04 ago. 2018.

poderes públicos e pela sociedade. A OIT já havia regulamentado a proteção à maternidade por meio da Convenção nº 3 (revogada), de 1919, e da Convenção nº 103 (revista pela Convenção nº 183), de 1952.

A Convenção nº 183 reconheceu, pela primeira vez, o direito à proteção da saúde da gestante ou lactante, impondo aos Estados Membros o dever de assegurar que mulheres nessas condições não sejam obrigadas a desempenhar um trabalho que seja prejudicial à sua saúde ou à saúde do nascituro (Artigo 3º). A licença maternidade foi ampliada de 12 semanas (Convenções anteriores) para, no mínimo, 14 semanas de duração (Artigo 4º), ficando assegurado o direito à percepção de uma remuneração suficiente ao sustento da mulher e da criança em boas condições de saúde e com um nível de vida conveniente durante a referida licença (Artigo 6º).

A norma estabelece medidas de proteção do emprego e não discriminação, proibindo a demissão da mulher em caso de gravidez, no gozo da licença maternidade e por período posterior ao seu regresso ao trabalho, este último a ser fixado pelas legislações nacionais. É proibido exigir a uma mulher candidata a um posto de trabalho que se submeta a um teste de gravidez ou que apresente um certificado atestando que se encontra ou não em estado de gravidez (Artigos 8º e 9º). É assegurado à lactante o direito a uma ou mais pausas por dia ou a redução da duração do trabalho diário para realizar a amamentação (Artigo 10º).

Por último, a Convenção nº 189, adotada em 1º de junho de 2011, durante a 100ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho oferece proteção a um grupo particularmente vulnerável de trabalhadoras e trabalhadores que desempenham suas atividades no âmbito de um ou mais domicílios. A norma em questão reconhece que o trabalho doméstico é executado principalmente por mulheres e meninas, muitas das quais são migrantes ou membros de comunidades desfavorecidas.

A Convenção nº 189 adota como princípios fundamentais a liberdade de associação e a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva; a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; a erradicação efetiva do trabalho infantil; e a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação (Artigo 3º).

As condições de emprego das trabalhadoras domésticas devem constar em contratos escritos ou acordos coletivos que incluam, em particular o nome e sobrenome do empregador e do trabalhador e os respectivos endereços; o endereço do domicílio ou domicílios de trabalho habituais; a data de início e, quando o contrato é válido por um período determinado de tempo, sua duração; o tipo de trabalho a ser executado; a remuneração, método de cálculo e periodicidade de pagamentos; as horas regulares de trabalho; as férias anuais remuneradas e os

períodos de descanso diários e semanais; a provisão de alimentação e acomodação, quando for o caso; o período de experiência, quando for o caso; as condições de repatriação, quando for o caso; e as condições que irão reger o término da relação de trabalho, incluindo todo o prazo de aviso prévio comunicado pelo trabalhador doméstico ou pelo empregador (Artigo 7º).

O Brasil ainda não ratificou as Convenções nºs 156 e 183. A Convenção nº 189 foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 172⁵⁹, de 04 de dezembro de 2017, e ratificada em 31 de janeiro de 2018,⁶⁰ aguardando promulgação interna por Decreto do Executivo.

Seção 2 – A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável consiste em uma plataforma de ação integrada que deverá ser seguida pela comunidade internacional nos próximos anos em benefício das pessoas, do planeta e da prosperidade. Em seu texto foram inseridos uma Declaração, 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), 169 metas, uma seção que trata dos meios de implementação e da parceria global revitalizada para o desenvolvimento sustentável e uma seção que dispõe sobre o monitoramento de sua aplicação.

Os objetivos e metas anunciados demonstram a escala e a ambição da nova agenda de desenvolvimento da ONU. Construídos sobre o legado dos ODMs, os ODSs buscam concretizar os direitos humanos de todas as pessoas e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas. Os objetivos e as metas são integrados, indivisíveis e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.⁶¹

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada em 4 de dezembro de 1986, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, consagra o desenvolvimento como direito humano inalienável, pertencente a todas as pessoas e povos. O sujeito central do desenvolvimento é o ser humano, participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento (Artigos 1º e 2º). Aos Estados incumbe a responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e

⁵⁹ CONGRESSO NACIONAL. Decreto Legislativo nº 172, de 4 de dezembro de 2017. Aprova os textos da Convenção sobre o Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos (nº 189) e da Recomendação sobre o Trabalho Doméstico Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos (nº 201), da Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-172-4-dezembro-2017-785852-publicacaooriginal-154384-pl.html>>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁶⁰ OIT Brasil. **Brasil ratifica Convenção 189 da OIT sobre trabalho doméstico**. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/noticias/WCMS_616754/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁶¹ Nações Unidas no Brasil. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2018.

internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento, o que requer o pleno respeito ao direito internacional e o fortalecimento das relações internacionais amistosas de cooperação (Artigo 3º).⁶²

Com o reconhecimento do direito ao desenvolvimento, surge o princípio do desenvolvimento sustentável. Seguindo as bases conceituais do Relatório *Brundtland*, o desenvolvimento sustentável deve atender as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades. A preocupação com a equidade social se aplica dentro de cada geração e exige a transformação progressiva da economia e da sociedade por meio de políticas que promovam mudanças no acesso a recursos e na distribuição de custos e benefícios sociais.⁶³

Para criar uma cultura de sustentabilidade é preciso desenvolver a consciência social a respeito do direito ao meio ambiente equilibrado, do direito à diversidade, à heterogeneidade cultural e ao pluralismo político, reforçando o respeito à ética intergeracional e a elevação da qualidade de vida.⁶⁴ Isso deve ser buscado principalmente em relação aos grupos vulneráveis, já que o direito ao desenvolvimento almeja a superação da pobreza e a efetivação do direito à vida com dignidade.

Questões relacionadas ao bem-estar das mulheres, à igualdade e à autonomia feminina haviam sido abordadas em metas específicas dos ODMs, que incluíam a eliminação da disparidade entre mulheres e homens em todos os níveis de ensino, a redução da taxa de mortalidade materna em 75%, e a detenção do crescimento da mortalidade por câncer de mama e de colo de útero (ODMs 2 e 5).

Contudo, o progresso limitado dos ODMs⁶⁵ tornou ainda mais evidente a necessidade de ampliar o foco da proteção da mulher e de seus direitos humanos para uma perspectiva de gênero, investigando o papel e o impacto de instituições sociais discriminatórias como causas preponderantes das desigualdades entre mulheres e homens.

§ 1º A igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas como Objetivo de Desenvolvimento Sustentável

⁶² United Nations. **Declaration on the Right to Development**. 1986. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>>. Acesso em: 04 ago. 2018.

⁶³ World Commission on Environment and Development. **Our Common Future**. 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>>. Acesso em: 24 maio 2018.

⁶⁴ KÄSSMAYER, Karin. Desenvolvimento Sustentável como Princípio Fundamental dos Direitos Humanos, p. 235. In: PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos**. Volume I. Curitiba: Juruá, 2011. p. 221-242.

⁶⁵ Dados disponibilizados pelas Nações Unidas no Relatório Sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2015, p. 5 e 6. Disponível em: <https://www.unric.org/pt/images/stories/2015/PDF/MDG2015_PT.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

A Agenda 2030 afirma que mulheres e meninas devem gozar de igualdade de acesso à educação de qualidade, recursos econômicos e participação política, bem como de igualdade de oportunidades com os homens e meninos em termos de emprego, liderança e tomada de decisões. Destaca, ainda, a necessidade de aumentar os investimentos e fortalecer o apoio institucional em relação à igualdade de gênero e ao empoderamento das mulheres e meninas nos âmbitos nacional, regional e global (Parágrafo 20).

Expressões como “gênero”, “mulheres”, “meninas” e “materna” aparecem repetidas vezes ao longo da Agenda 2030 e se relacionam de forma indivisível e integrada com todos os ODS traçados.⁶⁶ Além disso, a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas constitui objetivo independente da Agenda 2030, que deve ser alcançado através de metas e meios de implementação prioritários, estabelecidos através do ODS5 (**Tabela 1**).

Tabela 1:

ODS5 – ALCANÇAR A IGUALDADE DE GÊNERO E O EMPODERAMENTO DE TODAS AS MENINAS E MULHERES	
5.1	Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte.
5.2	Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos.
5.3	Eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas.
5.4	Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, 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, conforme os contextos nacionais.

⁶⁶ A efetivação da igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas dará uma contribuição essencial para o progresso de todos os objetivos e metas estabelecidos pela Agenda 2030 (Parágrafo 20). Metas especificamente relacionadas à igualdade de gênero foram inseridas no ODS1 (acabar com a pobreza em todas as suas formas); ODS2 (acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável); ODS3 (assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades); ODS4 (assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade para todos); ODS6 (assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos); ODS8 (promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos); ODS10 (reduzir desigualdade dentro dos países e entre eles); ODS11 (tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis); ODS13 (tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos); e ODS17 (fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável).

5.5	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; (<i>Grifos acrescidos</i>).
5.6	Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, como acordado em conformidade com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos resultantes de suas conferências de revisão.
5.a	Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso à propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais. (<i>Grifos acrescidos</i>)
5.b	Aumentar o uso de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação, para promover o empoderamento das mulheres.
5.c	Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis.

A compreensão dos conceitos consagrados pela Agenda 2030 é imprescindível para concretização de seus objetivos e metas. A noção de gênero adotada refere-se a “papéis, comportamentos, atividades e atributos que uma dada sociedade em um dado momento considera apropriado para homens e mulheres [...]. O gênero determina o que é esperado, permitido e valorizado em uma mulher ou em um homem em um determinado contexto.”⁶⁷ A ideia de que as desigualdades entre mulheres e homens resultariam de diferenças biológicas e imutáveis entre os sexos é refutada pela Agenda 2030.

Enquanto construção social, o gênero se reproduz a partir das relações de poder vigentes, absorvendo noções de feminilidade e masculinidade frequentemente utilizadas para justificar a violência contra mulheres que não se adaptam ou que rejeitam seguir os padrões socialmente estabelecidos. Para transformar essa realidade é necessário que as noções de indivíduo, de espaço público, de autonomia, de igualdade, de justiça e de democracia sejam debatidas sob o viés amplo do gênero.⁶⁸

O Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5, elaborado pela Organização das Nações Unidas no Brasil (ONUBR), esclarece que igualdade de gênero não

⁶⁷ Nações Unidas no Brasil. **Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5:** Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Glossario-ODS-5.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁶⁸ BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luiz Felipe. **Feminismo e Política**. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 17.

significa que mulheres e homens sejam os mesmos, mas que os seus direitos, responsabilidades e oportunidades não devem depender do fato de nascerem com o sexo feminino ou masculino. Igualdade de gênero significa, portanto, igualdade de direitos, responsabilidades e oportunidades. É uma questão de direitos humanos e condição para o desenvolvimento sustentável centrado nas pessoas.⁶⁹

A Agenda 2030 incorporou o chamado *mainstreaming* de gênero como estratégia para avançar na igualdade entre mulheres e homens. As questões de gênero devem ser discutidas sob o enfoque da transversalidade, ou seja, devem ser integradas em todas as esferas de atuação governamental,⁷⁰ mesmo naquelas em que a problemática do gênero costuma ser esquecida ou marginalizada⁷¹, a exemplo das políticas econômicas e comerciais.

O *mainstreaming* de gênero determina que a perspectiva de gênero seja inserida de forma ampla no desenvolvimento de políticas públicas, pesquisas e leis, na alocação de recursos, no planejamento, implementação e monitoramento de programas e projetos sociais. A sua execução exige transparência na prestação de contas e participação das mulheres nos processos de decisão.⁷²

Outro conceito importante recepcionado pela Agenda 2030 é o de empoderamento. Empoderar as mulheres significa fornecer os instrumentos para que elas possam realizar as mudanças necessárias em seu desenvolvimento.⁷³ A parceria global para o desenvolvimento sustentável deve criar condições de empoderamento e apoio às mulheres, assegurando a realização de todo o seu potencial na sociedade e de construção de suas vidas a partir de suas próprias aspirações.

Embora a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres sejam conceitos intimamente relacionados, há diferenças significativas entre eles. A igualdade de gênero diz respeito à situação das mulheres em comparação à situação dos homens nas diversas estruturas da sociedade, ao passo que o empoderamento se preocupa com a capacidade das mulheres de exercerem o controle e o poder de escolha sobre decisões práticas e estratégicas para a sua vida.

⁶⁹ Nações Unidas no Brasil. **Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.** 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Glossario-ODS-5.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁷⁰ VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher: Pequim, 1995, p. 149. In: FROSSARD, Heloisa (Org.). **Instrumentos Internacionais de Direito das Mulheres.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. p. 147-258.

⁷¹ BICHARA, Jahyr-Philippe et al. **A proteção dos direitos das mulheres no estado do Rio Grande do Norte: do direito internacional ao direito local.** Natal: EDUFRN, 2013, p. 51.

⁷² Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women. **Gender Mainstreaming: strategy for promoting gender equality.** 2001. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/factsheet1.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

⁷³ VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. *Op. Cit.*, p. 151.

O termo originário do inglês *empowerment* passou a ser empregado nos EUA, a partir da segunda metade do século XX, como sinônimo da luta por direitos civis de negros, mulheres e outros grupos vulneráveis. Expressando os valores hegemônicos da sociedade norte-americana, o *empowerment* referia-se a uma condição individual e psicológica dos indivíduos. Significava a “conquista da liberdade, avanço e superação do estado de subordinação (dependência econômica, física, etc.) por parte daquele que se empodera (sujeito ativo do processo)”.⁷⁴

A definição de empoderamento foi expandida nas últimas décadas para incluir uma dimensão comunitária que se preocupa com a organização das pessoas em grupos e com o enfrentamento das dificuldades vivenciadas em comunidade. A dimensão comunitária do empoderamento trabalha a capacidade coletiva dos indivíduos de lutarem pelos seus direitos e de ocuparem os espaços de decisão.⁷⁵

Como processo de ação coletiva, o empoderamento se dá através de interações entre indivíduos que vivenciam situação de desequilíbrio nas relações sociais. Essas interações promovem o conhecimento e a conscientização dos grupos sociais menos favorecidos e mais vulneráveis, “gerando pensamento crítico em relação à realidade, favorecendo a construção da capacidade pessoal e social e possibilitando a transformação de relações sociais de poder.”⁷⁶

O empoderamento comunitário é necessário à transformação das estruturas de gênero que permeiam a sociedade. Embora possam se libertar de alguns atos individuais cotidianos que as oprimem (por exemplo, através da ocupação de um espaço no mercado de trabalho), as mulheres “só conseguirão transformar as relações injustas de gênero se juntarem suas forças”.⁷⁷

As mulheres podem ser empoderadas quando tomam suas próprias decisões em relação ao uso de seus recursos e rendas (empoderamento econômico); quando têm acesso à educação de boa qualidade e liberdade de escolha profissional (empoderamento social) e quando participam da vida política (empoderamento político). O empoderamento das mulheres tende a ser um conceito mais controverso e difícil de ser medido em razão das complexas dimensões

⁷⁴ ROSO, Adriane; ROMANINI, Moises. Empoderamento individual, empoderamento comunitário e conscientização: um ensaio teórico. **Psicologia e Saber Social**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 83-95, jan./jul. 2014, p. 86. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/psi-sabersocial/article/view/12203>>. Acesso em: 07 ago. 2018.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 90-91.

⁷⁶ BAQUERO, Rute Vivian Angelo. Empoderamento: instrumento de emancipação social? Uma discussão conceitual. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p.173-187, jan./abr. 2012, p. 180-182. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/debates/article/viewFile/26722/17099/>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

⁷⁷ ROSO, Adriane; ROMANINI, Moises. *Op. Cit.*, p. 89.

que abarca, incluindo normas e instituições discriminatórias, que se mostram específicas e distintas em cada contexto social.⁷⁸

Enquanto instrumento de proteção e promoção do direito humano ao desenvolvimento, a Agenda 2030 estabelece como indispensável a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas. Contudo, a eficácia da Agenda 2030 permanece problemática. Isso reflete a realidade hodierna do direito ao desenvolvimento que, diante da falta de uma maior vinculação e concretude normativa dos instrumentos pactuados, ainda se encontra bastante circunscrito ao direito internacional flexível, conhecido como *soft law*.⁷⁹

O decano francês Carbonnier, ao analisar a *soft law*, mostrou que o alcance do direito enquanto fenômeno social ultrapassou as suas fontes formais e as regras imperativas, passando a abarcar regras jurídicas com grau de coerção desigual. A “queda da pressão jurídica”, comum às regras de direito flexível, não retira a *soft law* do universo jurídico, sendo ela corriqueiramente empregada para reger as relações interestatais.⁸⁰

O direito internacional comporta, portanto, normas com diferentes graus de normatividade: os tratados, que geram obrigações concretas para os Estados que os ratificarem; as normas imperativas ou inderrogáveis, conhecidas como *jus cogens*, consideradas impositivas mesmo sem a aceitação dos Estados; e a *soft law*, que engloba os compromissos assumidos pelos Estados que não geram obrigações rígidas. Mesmo não resultando em obrigações rígidas, a *soft law* possibilita que a comunidade internacional exerça o controle moral sobre os Estados, além de servir como base para realização de futuros acordos restritivos.⁸¹

O alcance do direito internacional supera, portanto, os compromissos pertencentes ao direito dos tratados, conhecendo de laços jurídicos menos solenes. A ausência de sanções jurisdicionais e a flexibilidade da *soft law* são fatores vantajosos à evolução do direito internacional. Sem a *soft law*, dificilmente os Estados se comprometeriam com determinados compromissos em tratados coercitivos. Além disso, na medida em que possibilitam a formação de uma regra não escrita, a *soft law* concorre para a expansão formal do direito internacional.⁸²

⁷⁸ United Nations Conference on Trade and Development. **The trade and gender debate: Concepts, definitions and analytical frameworks**. 2018, p. 11. Module 1 of the course on Trade and Gender.

⁷⁹ NASSER, Salem Hikmat. Desenvolvimento, Costume Internacional e *Soft Law*, p. 213-216. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do et al (Org.). **Direito Internacional e Desenvolvimento**. São Paulo: Manole, 2005. p. 201-218.

⁸⁰ CARREAU, Dominique; BICHARA, Jahyr-Philippe. **Direito Internacional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 269.

⁸¹ VARELLA, Marcelo D. **Direito Internacional Público**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 82.

⁸² CARREAU, Dominique; BICHARA, Jahyr-Philippe. *Op. Cit.*, p. 278 e 285.

Embora não figure expressamente no rol das fontes do direito internacional, consagrado pelo Artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça⁸³, a *soft law* pode ser eventualmente invocada como manifestação de um costume internacional ou de um princípio geral de direito. Não se duvida da pressão política que suas normas exercem sobre os Estados. “Se estes se conformarem com a pressão, uma prática pode desenvolver-se e resultar depois de algum tempo na consciência de que existe obrigação jurídica [...]”⁸⁴

Enquanto manifestação do direito internacional flexível, a importância da Agenda 2030 para o direito ao desenvolvimento não pode ser ignorada. Apoiada nos pilares da sustentabilidade e da realização dos direitos humanos, a Agenda 2030 conforma um novo paradigma de desenvolvimento que deve ser encarado como imperativo para os sujeitos internacionais que consentiram com sua adoção. Daí a importância de fortalecê-la como instrumento normativo de conformação das políticas nacionais.

Uma última observação. Os atos de direito flexível emanados pelas Nações Unidas estão inseridos no contexto de mutação do paradigma de atuação do direito internacional pós-moderno. A exata configuração de sua extensão e de sua aplicação como fonte do direito internacional ainda não foi totalmente consolidada. Consequentemente, o grau de eficácia dessas normas pode variar em virtude da conduta de cada sujeito internacional e de sua real intenção de vincular-se aos termos pactuados.⁸⁵

§ 2º Impactos das desigualdades de gênero no mundo

Mas, afinal, por que alcançar a igualdade de gênero é importante?

Mulheres e meninas representam metade da população mundial e, portanto, metade de seu potencial, mas as desigualdades de gênero persistem em todos os lugares e dificultam o

⁸³ “Article 38 – 1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply: a) international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting States; b) International custom, as evidence of a general practice accepted as Law; c) The general principles of law recognized by civilized nations; d) Subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law. 2. This provision shall not prejudice the power of the Court to decide a case *ex aequo et bono*, if the parties agree thereto.” United Nations. **Statute of The International Court of Justice**. Disponível em: <http://legal.un.org/avl/pdf/ha/sicj/icj_statute_e.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2018.

⁸⁴ ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 196-197.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 205-206. Para os autores, “Falar em direito internacional pós-moderno, e da condição deste entre técnica, espírito e utopia visa, justamente situar essa dimensão intrinsecamente internacional, inexoravelmente presente no mundo interdependente, e os modos possíveis de ordenação da convivência entre os Estados. Entre o progresso possível, para patamares de regulação institucional e normativa internacional, mais abrangente e mais vinculante, e as recorrências dos modelos os mais primitivos, encontra-se hoje, o mundo: esta é a crise da pós-modernidade e aí se há de inscrever o papel e a atuação do direito internacional pós-moderno.”

progresso social. Estima-se que pelo menos 35% das mulheres em todo o mundo sofreram alguma violência física ou sexual e que 133 milhões de mulheres e meninas passaram por alguma forma de mutilação genital.⁸⁶

Entre os anos de 2000 a 2017, a participação das mulheres na política cresceu 10%, mesmo assim a média global de mulheres nos parlamentos nacionais atingiu apenas 23,4%. Estudo realizado em 67 países mostrou que menos de 33% dos cargos de alta e média gerência eram ocupados por mulheres.⁸⁷ Outro dado relevante diz respeito à distribuição do trabalho não remunerado entre os gêneros: as mulheres seguem gastando em média o triplo de tempo em trabalho doméstico e de cuidado em comparação aos homens.⁸⁸

O Informe sobre Sustentabilidade divulgado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2016, mostrou que, na América Latina e no Caribe, apesar do significativo progresso feito na incorporação de mulheres ao mercado de trabalho, a diferença da participação entre os gêneros na força de trabalho continua a ser uma das maiores do mundo (26,7%). Nesses países, as mulheres recebem em média 84% da remuneração auferida por homens pelo mesmo trabalho, e cerca de 80% das mulheres são empregadas em setores de baixa produtividade.⁸⁹

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) avalia o desempenho dos países em relação à igualdade de gênero através do Índice de Desenvolvimento de Gênero (*GDI - Gender Development Index*). Dados sobre o Brasil indicam que as mulheres vivem e estudam mais que os homens (**Gráficos 1 e 2**), contudo, apenas 56,3% da população feminina com 15 anos ou mais estava inserida na força de trabalho no ano de 2015, comparada a 78,5% da população masculina de mesma faixa etária (**Gráfico 3**).⁹⁰

O Índice de Desigualdade de Gênero (GII – Gender Inequality Index) é outro importante indicador formulado pelo PNUD que mede as desigualdades de gênero nos campos da saúde

⁸⁶ United Nations. **Gender Equality: Why it matters**. Disponível em: <https://www.un.org/sustainable-development/wp-content/uploads/2016/08/5_Why-it-Matters_GenderEquality_2p.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

⁸⁷ United Nations Economic and Social Council. **Progress towards the Sustainable Development Goals: Report of the Secretary-General**. 2017. Disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/secretary-general-sdg-report-2017--EN.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

⁸⁸ United Nations. **The Sustainable Development Goals Report**. 2017. Disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

⁸⁹ Banco Interamericano de Desarrollo. **Informe de Sostenibilidad**. 2016, p. 38. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8173/Informe-de-Sostenibilidad-del-BID-2016.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 16 maio 2018.

⁹⁰ United Nations Development Programme. **Human Development Indicators: Brasil**. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/BRA>>. Acesso em: 15 maio 2018.

reprodutiva, empoderamento educacional e político, e situação econômica.⁹¹ O GII varia entre 0 e 1, onde 0 equivale a situação de igualdade ideal entre mulheres e homens (quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade de gênero no país analisado). Em 2015, o Brasil apresentou o sexto pior índice entre os países da América do Sul (0.414), ficando atrás da Argentina (0.364), Chile (0.322), Colômbia (0.393), Equador (0.391), Peru (0.385) e Uruguai (0.284) (**Gráfico 4**).⁹²

As desigualdades de gênero no mundo também são medidas pelo Fórum Econômico Mundial (FEM) por meio do Índice Global de Diferenças de Gênero (GGG – *Global Gender Gap*). A metodologia aplicada, que permanece estável desde sua criação em 2006, examina as desigualdades de gênero em termos de participação e oportunidade econômica, desempenho educacional, saúde e expectativa de vida, e empoderamento político.

O GGG/FEM também pode variar entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1 maior é a situação de paridade entre mulheres e homens. Pela primeira vez desde que os dados começaram a ser registrados pelo FEM, as diferenças entre os gêneros aumentaram em escala global, representando uma lacuna média de 32% no ano de 2017 (em 2016, o hiato de gênero era equivalente a 31,7%). As maiores diferenças foram registradas nos campos da participação econômica (42%) e do empoderamento político (77%).⁹³

O Brasil ocupa o 90º lugar no ranking geral dos países analisados pelo FEM, com pontuação média de 0.684. No tocante ao desempenho educacional, à saúde e expectativa de vida, o Brasil empata com outros países no 1º lugar do ranking, conseguindo fechar completamente a lacuna de gênero na educação. O índice não avalia a qualidade dos serviços prestados à população, mas as diferenças de acesso a esses serviços entre mulheres e homens. Seguindo a tendência global, fortes disparidades foram registradas com relação à participação econômica (83º lugar no ranking e pontuação de 0.655) e ao empoderamento político (110º lugar no ranking e pontuação de 0.101) das mulheres no Brasil (**Gráfico 5**).⁹⁴

México e Brasil foram os únicos países da América Latina e Caribe a apresentarem reversões em direção à igualdade de gênero em 2017, considerando a média da pontuação de

⁹¹ A saúde reprodutiva é medida pelas taxas de mortalidade materna e fertilidade entre as adolescentes; o empoderamento é medido pela proporção de assentos parlamentares ocupados pelos gêneros e pela proporção de mulheres e homens adultos, com 25 anos ou mais, que tenham concluído ao menos a educação secundária; ao passo que a situação econômica é medida pela participação na força de trabalho das populações feminina e masculina com 15 anos ou mais.

⁹² O último GII divulgado pelo PNUD é relativo ao ano de 2015, porém, o índice considerado para a Argentina é relativo ao ano de 2014, uma vez que não foram apresentados resultados para o país em 2015. Dados disponíveis em: <<http://hdr.undp.org/en/indicators/68606>>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁹³ World Economic Forum. **The Global Gender Gap Report 2017**. Key Findings. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 21 e 98.

todas as dimensões analisadas pelo FEM. O Brasil apresentou o pior desempenho desde 2011, e a ampliação significativa do hiato de gênero no empoderamento político não conseguiu ser contrabalanceada por melhorias modestas registradas na participação e oportunidade econômica das mulheres no país (**Gráfico 6**).⁹⁵

Relatório publicado pelo Banco Mundial, em 2017, mostrou que mais de 30% das pequenas e médias empresas (PMEs) sediadas em economias emergentes pertencem a mulheres. A taxa média de crescimento dessas empresas é significativamente menor comparada à taxa média de crescimento das PME pertencentes a homens. As lacunas de gênero na participação da força de trabalho e no empreendedorismo ocasionam uma perda de renda total estimada em 27% no Oriente Médio e Norte da África, 19% no Sul da Ásia, 14% na América Latina e Caribe, e 10% na Europa.⁹⁶

Em todo o mundo, são crescentes as evidências que demonstram o impacto positivo da paridade econômica de gênero sobre o crescimento e o desenvolvimento dos países. Dados publicados pelo FEM revelam que a igualdade econômica entre mulheres e homens poderia acrescentar US \$ 250 bilhões ao Produto Interno Bruto (PIB) do Reino Unido, US \$ 310 bilhões ao PIB da Alemanha, US \$ 320 bilhões ao PIB da França, e US \$ 2,5 trilhões ao PIB da China.⁹⁷

Pesquisa realizada pelo *McKinsey Global Institute*, que examinou o desempenho de 95 países com base em 15 indicadores de gênero diferentes, concluiu que a plena igualdade de gênero em termos de participação econômica até o ano de 2025 poderia acrescentar até US \$ 28 trilhões (ou 26%) ao PIB Global (impacto equivalente ao tamanho das economias combinadas dos EUA e da China atualmente). Em outro cenário, onde todos os países alcançam o melhor desempenho de gênero registrado em sua região até 2025, haveria um acréscimo de até US \$ 12 trilhões ao PIB Global.⁹⁸

Inobstante o reconhecimento histórico dos direitos das mulheres e a sua posituação pelo direito internacional, as desigualdades de gênero continuam privando mulheres e meninas

⁹⁵ World Economic Forum. **The Global Gender Gap Report 2016**, p. 21. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF_Global_Gender_Gap_Report_2016.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

⁹⁶ The World Bank. **Doing Business 2017: Equal Opportunity for All**. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Report.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

⁹⁷ World Economic Forum. **The Global Gender Gap Report 2017**, Key Findings. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

⁹⁸ McKinsey Global Institute. **The power of parity: Advancing women's equality in the United States**. 2015. Disponível em: <<https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Global-Themes/Employment-and-Growth/The-power-of-parity-Advancing-womens-equality-in-the-United-States/MGI-Power-of-Parity-in-US-Full-report-April-2016.ashx>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

de direitos humanos básicos em todo o mundo. Os dados coletados demonstram que não se trata apenas de assegurar que as mulheres possam exercer esses direitos. A igualdade de gênero oferece ganhos potenciais para o desenvolvimento econômico e social dos países.

§ 3º Desafios na implementação da Agenda 2030

O estudo *The Pursuit of Gender Equality: an uphill battle*⁹⁹, publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em outubro de 2017, afirma a importância política promissora da Agenda 2030 das Nações Unidas, que pretende tornar a igualdade de gênero uma prioridade nos programas nacionais e internacionais de desenvolvimento. O estudo aponta, contudo, que o instrumento corre o risco de fracassar em razão da ausência de financiamento e de dados adequados para cumprir os compromissos relacionados ao gênero.

A estrutura universal da Agenda 2030 propicia uma oportunidade real para acelerar o progresso em relação à igualdade de gênero e ao empoderamento das mulheres e meninas no mundo, mas exige a intensificação de esforços, sobretudo, no que concerne ao uso efetivo e transparente de todas as fontes de financiamento disponíveis, tanto internacionais quanto domésticas.

Além disso, os países devem intensificar investimentos em recursos e capacitação técnica dos institutos nacionais de estatísticas. Em 2017, apenas 12 dos 53 indicadores de gênero relacionados aos ODSs estavam disponíveis em todos os países. Lacunas relativas aos direitos das mulheres, à representação política, ao acesso à terra e a outras áreas importantes para o empoderamento e bem-estar das mulheres foram identificadas, o que dificulta a elaboração de políticas apoiadas em evidências confiáveis.¹⁰⁰

A) Financiamento como elemento fundamental

A Agenda de Ação de Adis Abeba, considerada parte integrante da Agenda 2030, pretende reformar as práticas financeiras globais e alinhar os fluxos de investimentos em áreas econômicas, sociais e ambientais prioritárias. O referido instrumento, adotado durante a III Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, em julho de 2015,

⁹⁹ Organization for Economic Co-operation and Development. **The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle**. 2017, p. 51-53. Disponível em: <dx.doi.org/10.1787/9789264281318-en>. Acesso em: 10 maio 2018.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 55.

reconhece que cumprir os objetivos e metas relacionados à igualdade de gênero exige a mobilização de recursos e o apoio financeiro aos países em desenvolvimento, principalmente aos países menos desenvolvidos.¹⁰¹

A Agenda de Ação de Adis Abeba incorpora o compromisso de países desenvolvidos quanto à destinação de 0,7% da renda nacional bruta para a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), dos quais 0,15% a 0,20% devem ser destinados aos países menos desenvolvidos (Parágrafo 51). Recomenda também a adoção de medidas que favoreçam à transparência nos processos nacionais de alocação orçamentárias, convocando os países a monitorar e relatar alocações de recursos que tenham como objetivo principal alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres (Parágrafo 53).

Segundo dados publicados pela OCDE, a AOD alcançou o recorde de US \$ 36,5 bilhões em apoio à igualdade de gênero no ano de 2015, em comparação aos US \$ 7 bilhões destinados no ano de 2002. Apesar do avanço, a OCDE destaca que os investimentos são insuficientes, ficando aquém dos compromissos políticos assumidos na Agenda 2030. Além disso, apenas US \$ 4,6 bilhões foram destinados a projetos e programas que tinham a igualdade de gênero como o objetivo principal, ao passo que US \$ 31,9 bilhões foram destinados a projetos e programas que tinham a igualdade de gênero como um objetivo secundário ou significativo.¹⁰²

Os investimentos são ainda menores nos setores econômico e produtivo, permanecendo incipientes nos setores de infraestrutura, como energia e transporte, embora o acesso das mulheres à infraestrutura de qualidade seja essencial para expandir suas oportunidades econômicas, na medida em que proporciona uma redução da carga de trabalho não remunerada e um melhor aproveitamento de seu tempo.

A AOD desempenha papel primordial para os países menos desenvolvidos, que possuem menor capacidade de atrair outras formas de financiamento ou investimento estrangeiro. Contudo, a OCDE enfatiza que a iniciativa não contempla o financiamento necessário para alcançar a igualdade de gênero. A principal fonte de receita permanece sendo os impostos domésticos, mesmo nos países mais pobres, a exemplo do que ocorreu na África

¹⁰¹ United Nations. **Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development**. 2015. Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf>. Acesso em: 16 maio 2018.

¹⁰² A OCDE considera que uma atividade de ajuda pode visar a igualdade de gênero como um objetivo "principal" ou "significativo". Principal significa que a igualdade de gênero era um objetivo explícito e fundamental, enquanto significativo significa que era importante, mas secundário. Cf. Organization for Economic Co-operation and Development. **The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle**. 2017, p. 52. Disponível em: <dx.doi.org/10.1787/9789264281318-en>. Acesso em: 10 maio 2018.

no ano de 2015, onde o total de receita tributária arrecadada foi dez vezes o valor da assistência ao desenvolvimento destinada ao continente.¹⁰³

Apoiar sistemas de gestão de finanças públicas sensíveis ao gênero é fundamental para garantir que os países priorizem a igualdade de gênero na alocação dos recursos domésticos. A Agenda de Ação de Addis Abeba reafirma essa prioridade, declarando a importância de alcançar maior transparência e prestação de contas por meio do acompanhamento orçamentário que inclua a perspectiva de gênero.

Através de uma parceria com a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres), a OCDE desenvolveu um indicador que mede a porcentagem de países que adotam algum sistema para rastrear e orientar a alocação de recursos públicos para a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres.¹⁰⁴ Em 2016, 72% dos países pesquisados possuíam sistemas dessa natureza, mas apenas 47% tornavam essas informações públicas. O Brasil não fez parte do grupo de países pesquisado.¹⁰⁵

Há, por outro lado, necessidade de coletar e disseminar dados desagregados por gênero para identificação de áreas sensíveis, permitindo uma alocação eficiente dos recursos. Os dados são essenciais para a implementação e o acompanhamento do progresso em direção ao ODS5, além de constituírem ferramenta indispensável à elaboração de políticas públicas adequadas ao contexto de cada país, considerando que não existe um único caminho que conduza à igualdade de gênero e ao empoderamento das mulheres e meninas.

B) Demanda por dados desagregados por gênero

A Agenda 2030 afirma que os dados são a chave para a tomada de decisões: “dados desagregados de qualidade, acessíveis, atualizados e confiáveis serão necessários para ajudar na medição do progresso e para garantir que ninguém seja deixado para trás.” (Parágrafo 48). A cooperação técnica entre governos e demais atores internacionais é indispensável para superar as lacunas de dados existentes, assegurando o progresso coordenado em direção ao ODS5.

¹⁰³ Organization for Economic Co-operation and Development. **The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle.** 2017, p. 53. Disponível em: <dx.doi.org/10.1787/9789264281318-en>. Acesso em: 10 maio 2018.

¹⁰⁴ Organization for Economic Co-operation and Development. Unites Nations Development Programme. **Making Development Co-operation More Effective: Progress Report.** 2016. Disponível em: <[www.undp.org/content/dam/undp/library/development-impact/--2016 progress report--Final \(e-book\).pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/development-impact/--2016%20progress%20report--Final%20(e-book).pdf)>. Acesso em: 16 maio 2018.

¹⁰⁵ Resultado por País pesquisado disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/888933424067>>. Acesso em: 15 maio 2018.

Uma classificação útil desenvolvida no âmbito do Projeto do Milênio (iniciativa das Nações Unidas voltada à consecução dos ODMs) divide as desigualdades de gênero em três domínios: capacidades, acesso a recursos e oportunidades, e segurança.

O domínio de capacidades considera as habilidades humanas básicas, como educação, saúde e nutrição, que são fundamentais para o bem-estar individual e para gerar as condições necessárias ao engajamento das mulheres em atividades produtivas e na tomada de decisões econômicas e políticas.

O domínio de acesso a recursos e oportunidades mede a possibilidade dos indivíduos de proverem adequadamente a subsistência própria e de suas famílias e de exercerem livremente suas decisões políticas. Indicadores como o acesso à terra, infraestrutura, recursos econômicos, emprego, renda, e a participação das mulheres nas posições gerenciais e de lideranças em cooperativas, empresas e órgãos públicos são usados com frequência no referido domínio.

Por último, o domínio da segurança analisa a vulnerabilidade e a violência contra a mulher, inclusive em situações de conflitos, a partir de indicadores que apontam para a prevalência de estupro, assédio sexual ou tráfico de mulheres. Em regra, a disponibilidade de dados é maior para o domínio de capacidades, havendo lacunas de dados prevalentes para o domínio de acesso a recursos e oportunidades e o domínio de segurança.¹⁰⁶

A OCDE possui uma extensa base de dados desagregados por gênero que oferece um panorama amplo sobre a situação das mulheres em seus países membros e países parceiros no tocante às áreas de emprego, educação, empreendedorismo, saúde, desenvolvimento e participação política. Embora o pedido de adesão à OCDE formalizado pelo Brasil esteja em processo de análise, o país, na condição de parceiro-chave (*key partner*), possui indicadores importantes disponíveis na base da Organização.¹⁰⁷

Os dados da OCDE indicam que o progresso na maioria das áreas tem sido insuficiente para superar as diversas barreiras de gênero existentes, que incluem a estagnação da participação feminina na força de trabalho, as desigualdades salariais entre mulheres e homens, o casamento precoce feminino, a existência de normas discriminatórias, a perpetuação de estereótipos e a violência contra mulheres e meninas.¹⁰⁸

¹⁰⁶ United Nations Conference on Trade and Development. **The trade and gender debate:** Concepts, definitions and analytical frameworks. 2018, p. 10-13. Module 1 of the course on Trade and Gender.

¹⁰⁷ Todos os dados apresentados nesta seção estão disponíveis em: <<http://www.oecd.org/gender/data/>>. Acesso em: 17 maio 2018.

¹⁰⁸ Organization for Economic Co-operation and Development. **The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle.** 2017, p. 39. Disponível em: <[dx.doi.org/10.1787/9789264281318-en](https://doi.org/10.1787/9789264281318-en)>. Acesso em: 10 maio 2018.

A diferença salarial entre mulheres e homens ainda é uma realidade em todos os países pesquisados,¹⁰⁹ com uma média registrada para os países Membros da OCDE de 14,1% em 2016 (**Gráfico 7**). Embora a taxa de participação feminina na força de trabalho¹¹⁰ tenha se aproximado da taxa de participação masculina nas últimas décadas, as mulheres seguem em desvantagem (**Gráfico 8**), resultado que também se aplica às taxas de emprego¹¹¹ apresentadas pelos gêneros (**Gráfico 9**) e às taxas de ocupação feminina em cargos de gerência (**Gráfico 10**) e no setor industrial (**Gráfico 11**).¹¹²

Outra tendência verificada mesmo nos países que apresentaram os melhores Índices Globais de Diferenças de Gênero, medidos pelo Fórum Econômico Mundial, é que as mulheres se inserem com maior frequência em empregos temporários.¹¹³ Segundo os dados da OCDE, na Islândia, 12,8% das mulheres assalariadas estavam inseridas em empregos temporários, em comparação a 11% dos homens. Na Noruega e na Finlândia, as taxas de mulheres inseridas nessas condições eram respectivamente de 10,4% e 18,4%, enquanto as taxas de homens em empregos temporários eram respectivamente de 7,2% e 13,2%.

No tocante à distribuição do trabalho não remunerado entre os gêneros, nota-se que há países como a Coreia do Sul, Japão, México e Portugal onde as mulheres chegam a gastar mais de 1/3 das horas diárias em atividades domésticas e de cuidado. Nos Estados Unidos, o tempo diário em trabalho não remunerado gasto por homens era de 150,2 minutos (aproximadamente 2,5 horas) comparado ao tempo de 243,2 minutos (aproximadamente 4 horas) gasto por mulheres, em 2014.

Um dado relevante que impacta na distribuição do trabalho não remunerado de cuidado é expresso por meio da taxa de matrícula para crianças de 3 a 5 anos no ensino pré-escolar ou

¹⁰⁹ A diferença salarial entre homens e mulheres é definida como a diferença entre os ganhos medianos de homens e mulheres em relação aos ganhos medianos dos homens. Os dados referem-se a funcionários em tempo integral e a autônomos.

¹¹⁰ As taxas de participação na força de trabalho são calculadas como a força de trabalho dividida pela população total em idade ativa. A população em idade ativa refere-se a pessoas com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos. Este indicador é desagregado por gênero e é medido em porcentagem para cada gênero.

¹¹¹ As taxas de emprego são definidas como uma medida do grau em que pessoas disponíveis para o trabalho estão sendo usadas. São calculados como a razão entre a população empregada e a população em idade ativa. Pessoas empregadas são aquelas com 15 anos ou mais de idade que relatam ter trabalhado em empregos remunerados por pelo menos uma hora na semana anterior ou que tinham um emprego, mas estavam ausentes do trabalho durante a semana de referência.

¹¹² Número empregado em cargos classificados na Categoria 01 de Classificação Internacional de Profissões (ISCO) 08 (como gerentes), como porcentagem do total de pessoas empregadas. Para o Canadá, Chile, Estados Unidos e Indonésia, a OCDE considera o número empregado em empregos classificados na categoria 1 ("legisladores, altos funcionários e gerentes"), como uma porcentagem do total de pessoas empregadas.

¹¹³ Emprego temporário inclui trabalhadores assalariados cujo trabalho tem uma data de rescisão pré-determinada. As definições nacionais estão amplamente de acordo com essa definição genérica, mas podem variar dependendo das circunstâncias nacionais.

no ensino primário.¹¹⁴ No ano de 2015, o Brasil apresentou uma taxa de 60,8%, bem abaixo da taxa média dos países da OCDE para o mesmo período, de 86,9% (**Gráfico 12**).¹¹⁵

Analisando dados relacionados ao empreendedorismo, observa-se que a porcentagem de homens com ensino superior que estava trabalhando por conta própria em 2016 supera a porcentagem de mulheres com mesmo nível de escolaridade em todos os países no período analisado (**Gráfico 13**). Em relação ao setor de atividade onde as trabalhadoras por conta própria estão inseridas, há sub-representação nos setores de manufatura e construção. Embora o Brasil apresente a segunda maior participação feminina nesses setores (19,31%) para o grupo pesquisado, há uma lacuna considerável em relação à participação masculina no país (34,57%) (**Gráfico 14**). A realidade global se inverte quando é considerado o trabalho por conta própria para o setor de serviços, onde a participação feminina supera à masculina em todos os países pesquisados (**Gráfico 15**).

O Brasil aparece entre os países com maior hiato de gênero em relação ao percentual de mulheres e homens que possuem conta em bancos ou outras instituições financeiras (**Gráfico 16**).¹¹⁶ No Brasil, 21% das mulheres entrevistadas (com 15 anos ou mais) responderam ter tido acesso a treinamento para começar ou expandir o seu negócio, comparado a 25,91% dos homens entrevistados (**Gráfico 17**); e 16,68% das mulheres entrevistadas responderam ter tido acesso a financiamento, comparado a 24,22% dos homens entrevistados (**Gráfico 18**).

A OCDE também promove uma análise sobre o papel de instituições sociais discriminatórias e o seu impacto como causas subjacentes das desigualdades de gênero no mundo. Para tanto, utiliza o Índice de Instituições Sociais e de Gênero (SIGI - *Social Institutions and Gender Index*) que mede a existência de práticas formais e informais e de normas jurídicas e sociais discriminatórias de gênero e restritivas do acesso de mulheres e meninas à justiça,

¹¹⁴ Referente ao número de crianças de 3 a 5 anos que estão matriculadas na educação pré-primária ou na escola primária dado como proporção da população de 3 a 5 anos de idade nos países em que a idade de ingresso no ensino primário obrigatório é inferior a 6 anos. A coleta de dados varia entre os países, alguns coletam por meio de pesquisas ou registros administrativos no início do ano letivo, outros durante o ano letivo, outros ao final do ano letivo e há países que coletam em vários períodos do ano letivo. Dessa forma, diferenças nas datas de referência para dados de inscrição e dados populacionais podem levar a valores superestimados ou subestimados (por exemplo, taxas de matrículas excedendo 100%).

¹¹⁵ Taxas de matrícula para crianças de 3 a 5 anos de idade na educação pré-primária ou na escola primária, ou seja, o número de crianças de 3 a 5 anos que estão matriculadas na educação pré-primária ou na escola primária no país e ano dado como proporção da população de 3 a 5 anos de idade. Os dados captam crianças matriculadas em serviços de educação pré-primária e também crianças matriculadas em serviços de educação primária nos países onde a idade de ingresso do ensino primário obrigatório é inferior a 6.

¹¹⁶ Percentual baseado nas pessoas com 15 anos ou mais que responderam ter uma conta em bancos ou outras instituições financeiras.

oportunidades de empoderamento e recursos. O SIGI utiliza 21 variáveis de gênero que são distribuídas em cinco dimensões (**Tabela 2**).¹¹⁷

Tabela 2:

DIMENSÕES DE GÊNERO ANALISADAS PELO SIGI/OCDE	
1) Código familiar discriminatório	Avalia a idade legal para casamento de homens e mulheres; a porcentagem de casamento precoce envolvendo mulheres entre 15 e 19 anos; a autoridade que os homens exercem sobre as mulheres no casamento e no divórcio; e os direitos de herança comparados entre viúvas e viúvos e entre filhas e filhos.
2) Integridade física restrita	Avalia a existência de leis que oferecem proteção à mulher em caso de violência doméstica, estupro ou assédio sexual; a atitude de mulheres em relação à violência (porcentagem que acha justificável o marido/companheiro bater na esposa/companheira em determinada circunstância); a porcentagem de mulheres que já sofreu violência física ou sexual de um parceiro íntimo; a porcentagem de mulheres que já sofreu algum tipo de mutilação genital feminina; e a autonomia reprodutiva.
3) Preconceito de filhos	Avalia a diminuição do número de mulheres em relação ao esperado e relaciona com a existência de aborto seletivo por sexo, infanticídio feminino e cuidados em saúde e nutrição; e a preferência de fertilidade (homens como último filho de mulheres que atualmente não desejam mais filhos ou que são esterilizadas).
4) Recursos e ativos restritos	Avalia o acesso à propriedade e demais direitos civis sobre a terra e ativos não relacionados à terra, bem como o acesso a serviços financeiros.
5) Liberdades civis restritas	Avalia o direito de acesso ao espaço público e de circulação, como o direito de visitar familiares e solicitar passaporte; a existência de cotas legais para promover a participação das mulheres na política e porcentagem das mulheres que ocupam cadeiras nos parlamentos nacionais.

¹¹⁷ Organization For Economic Co-operation and Development. **SIGI: Methodological Background Paper**. 2014. Disponível em: <<https://www.genderindex.org/wp-content/uploads/files/Backgroundpaper.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018.

Em 2014, a OCDE traçou o perfil de 160 países contendo informações sobre leis, normas sociais, e práticas relacionadas às variáveis aplicadas pelo SIGI.¹¹⁸ À época, o Brasil foi classificado como um país com baixo nível de instituições sociais discriminatórias (SIGI total de 0.0458). O país obteve o pior resultado em relação às liberdades civis restritas (SIGI parcial de 0.3539) seguido dos resultados obtidos em relação ao código familiar restrito (SIGI parcial de 0.2316), aos recursos e ativos restritos (SIGI parcial de 0.1837), à integridade física restrita (SIGI parcial de 0.1226) e ao preconceito de filhos (SIGI parcial de 0.0364).

Algumas situações foram destacadas como preocupantes e merecem atenção especial do governo e demais autoridades públicas brasileiras. Pesquisas analisadas pela OCDE sugerem que as mulheres em extrema pobreza e nas áreas rurais não têm liberdade para sair de casa sem a permissão do parceiro. Em 2012, a ONG Grupo Gay da Bahia reportou 338 assassinatos de pessoas com base em sua sexualidade ou identidade de gênero, 37% dos quais eram travestis e 5% eram lésbicas. A ausência de uma lei nacional que proíba a discriminação baseada na sexualidade e na identidade de gênero indica que o espaço público não é seguro para todas as mulheres. Embora as mulheres possuam os seus direitos políticos plenamente assegurados pela lei, em 2014, apenas 8,6% dos assentos parlamentares eram ocupados por mulheres.¹¹⁹

A idade mínima legal para o casamento, de acordo com o Código Civil Brasileiro, é de 16 anos para mulheres e homens, desde que obtenham o consentimento dos pais ou de um responsável, contudo, em caso de gravidez, o casamento poderá não ser anulado mesmo que a mulher ainda não tenha atingido a idade núbil.

Mulheres que vivem na pobreza e nas áreas rurais enfrentam uma cultura que prejudica o seu poder de decisão dentro das famílias, pois, ainda há uma visão de que a mulher é a cuidadora da casa e o marido o ganhador do pão. As mulheres rurais têm pouco controle sobre os recursos, visto que geralmente são os homens que têm empregos remunerados, tornando as mulheres dependentes e subordinadas a seus parceiros domésticos. Embora mulheres e homens tenham os mesmos direitos de herança, algumas mulheres nas áreas rurais enfrentam discriminação dentro da família, não conseguindo obter a posse da terra herdada, que muitas

¹¹⁸ Organization for Economic Co-operation and Development. **Information about discriminatory social institutions for 160 countries and economies**. 2014. Disponível em: <<https://www.genderindex.org/countries/>>. Acesso em: 18 maio 2018.

¹¹⁹ Os dados revelam que a evolução na participação política das mulheres tem sido bastante lenta no Brasil. Em 2017, o Brasil ocupava a 115ª posição no *ranking* mundial de presença feminina nos parlamentos, dentre 138 países analisados, apresentando uma taxa de participação feminina de 10%, abaixo de países como Ruanda (63,8%), Bolívia (53,1%), Cuba (48,9%), Senegal (42,7%), México (42,4%), África do Sul (41,8%) e Equador (41,6%), conforme reportagem da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-03/brasil-ocupa-115o-lugar-em-ranking-de-mulheres-na-politica>>. Acesso em: 10 maio 2018.

vezes passa a ser exercida pelo seu filho mais velho. A falta de documentos básicos de identificação também constitui uma barreira para o acesso à propriedade da terra e a empréstimos bancários pelas mulheres.

Em relação à proteção da integridade física das mulheres, foram obtidos avanços com a aprovação da Lei nº 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha, promulgada em 07 de agosto de 2006. Porém, alguns problemas permanecem notórios, como o questionamento por parte de alguns juízes a respeito de sua aplicação somente a mulheres vítimas de violência doméstica e ao financiamento de programas e projetos para monitoramento do progresso de sua aplicação. Também não está totalmente claro se a violência doméstica aumentou ou se está sendo mais relatada em razão da adoção da Lei Maria da Penha. Pesquisas mostram que sexo indesejado e gravidez são altamente prevalentes entre as mulheres que vivem na pobreza e extrema pobreza, pois essas não se sentem livres para decidir quando fazer sexo. Outras formas de violência contra a mulher no Brasil incluem o tráfico de pessoas e a criminalização do aborto cuja prática só está autorizada quando a gravidez oferece risco à vida da mulher, em casos de estupro ou no caso do feto anencéfalo, este último por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF).¹²⁰

Por último, no que diz respeito ao preconceito de filhos, dados de 2011 apontaram que as meninas entre 5 e 14 anos gastavam quase o dobro do tempo que os meninos da mesma faixa etária realizando tarefas domésticas.¹²¹

¹²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54. Brasília, 19 abr. 2012. **Diário de Justiça**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2226954>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

¹²¹ Organization for Economic Co-operation and Development. **Information about discriminatory social institutions for 160 countries and economies**. 2014. Disponível em: <<https://www.genderindex.org/countries/>>. Acesso em: 18 maio 2018.

CAPÍTULO 2 – A IMPORTÂNCIA DO COMÉRCIO PARA O EMPODERAMENTO ECONÔMICO DAS MULHERES

Os dados coletados no Capítulo 1 confirmam o avanço global em direção à igualdade de gênero nos campos da educação e da saúde, mas evidenciam a persistência de grandes hiatos quanto à participação das mulheres na economia e na política. A implementação dos compromissos humanitários, econômicos e ambientais que decorrem da Agenda 2030 demandam o fortalecimento de esforços estratégicos. No contexto traçado, o empoderamento econômico das mulheres insere-se como direito humano e pedra angular para a construção de economias dinâmicas, sustentáveis, inovadoras e centradas nas pessoas.¹²²

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas relaciona quatro motivos pelos quais uma agenda de igualdade é inevitável. Primeiro, uma maior igualdade de direitos, oportunidades e bem-estar cria um maior sentimento de pertencimento à sociedade, aumentando, portanto, a coesão social. Segundo, uma sociedade deve se tornar mais integrada antes de se tornar mais produtiva e convergente em seus métodos de produção, criando condições para o florescimento de uma *competitividade genuína*. Terceiro, uma maior igualdade na esfera dos direitos sociais melhora a capacidade dos cidadãos de participação em organizações políticas e sindicais, de inserção no debate público e de defesa de seus direitos. Quarto, a experiência de crises anteriores na América Latina e no Caribe mostra que elas geralmente têm um impacto mais profundo e duradouro sobre a pobreza, bem-estar e inclusão social do que sobre o crescimento econômico dos países.¹²³

A agenda de desenvolvimento da ONU reforça a necessidade de uma integração sistêmica da perspectiva de gênero em todas as políticas governamentais, o que naturalmente inclui a política comercial em todos os seus níveis (nacional, bilateral, regional e multilateral). A importância do comércio como meio de implementação de toda a Agenda 2030 é afirmada pelo ODS17, que atribui à Organização Mundial do Comércio (OMC) o mandato para atuar na promoção de um sistema multilateral de comércio universal, baseado em regras, aberto, não discriminatório e equitativo, (meta 17.10).

¹²² Organization for Economic Co-operation and Development. **The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle**. 2017, p. 3. Disponível em: <[dx.doi.org/10.1787/9789264281318-en](https://doi.org/10.1787/9789264281318-en)>. Acesso em: 10 maio 2018.

¹²³ United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. **Time for equality: closing gaps, opening trails**. 2010, p. 40-41. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3066/1/S2010005_en.pdf>. Acesso em: 27 maio 2018.

O papel do comércio internacional como catalizador do crescimento econômico inclusivo e do desenvolvimento sustentável também é reconhecido pela Agenda de Ação de Adis Abeba. Com políticas de apoio adequadas, uma infraestrutura e uma força de trabalho instruída, o comércio pode contribuir para a promoção do emprego produtivo, do trabalho decente e para o empoderamento das mulheres.¹²⁴

O comércio impacta o empoderamento econômico e o bem-estar das mulheres de diversas formas, alterando a distribuição de renda e de recursos, além de afetar os múltiplos papéis exercidos pelas mulheres como trabalhadoras, produtoras, consumidoras e contribuintes.¹²⁵ As mudanças ocasionadas por uma nova política comercial ocorrem no contexto de estruturas econômicas e institucionais que são moldadas pelo viés do gênero. Dessa premissa resultam duas implicações: a primeira delas é que os resultados distributivos do comércio variam de acordo com o gênero, e a segunda é que as desigualdades de gênero tendem a afetar a competitividade e o desempenho comercial desejado pelos países.

A capacidade produtiva inadequada, o acesso restrito a informações e mercados, a disponibilidade limitada de recursos produtivos e de crédito, e a infraestrutura deficiente costumam ser apontados para justificar o fato de o desempenho comercial de um país não atingir os resultados pretendidos por sua política comercial. Todos esses fatores são influenciados pelas desigualdades de gênero.¹²⁶

Reconhecendo a necessidade de equilibrar as relações entre comércio e gênero, os Membros da OMC, reunidos na XI Conferência Ministerial, realizada na cidade de Buenos Aires, em 2017, acordaram em incorporar uma perspectiva de gênero em suas políticas comerciais. Essa decisão conjunta ocorre em meio às negociações sobre a Agenda de Doha para o Desenvolvimento e expressa o consenso de que não é possível tratar o comércio de forma isolada, sem considerar os impactos relacionados ao desenvolvimento dos países e a realização dos direitos humanos de todas as pessoas.

¹²⁴ No original: “*International trade is an engine for inclusive economic growth and poverty reduction, and contributes to the promotion of sustainable development. We will continue to promote a universal, rules-based, open, transparent, predictable, inclusive, non-discriminatory and equitable multilateral trading system under the World Trade Organization (WTO), as well as meaningful trade liberalization. Such a trading system encourages long-term investment in productive capacities. With appropriate supporting policies, infrastructure and an educated work force, trade can also help to promote productive employment and decent work, women’s empowerment and food security, as well as a reduction in inequality, and contribute to achieving the sustainable development goal*” (Parágrafo 79).

¹²⁵ United Nations Conference on Trade and Development. **The trade and gender debate:** Concepts, definitions and analytical frameworks. 2018, p. 22. Module 1 of the course on Trade and Gender.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 21.

A aproximação necessária entre direitos humanos e comércio internacional para alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres exige uma maior integração e coerência entre as ações adotadas pelas Organizações Multilaterais. Por isso a opção de retratar algumas das iniciativas adotadas pela ONU e pela OMC para promover o empoderamento econômico das mulheres. O intuito é fornecer as bases necessárias para aprofundar a discussão em torno da elaboração de uma Agenda sobre Comércio e Gênero para o Brasil, considerando a influência exercida pelo direito internacional no processo de empoderamento econômico das mulheres.

Antes, porém, é necessário definir alguns termos que serão abordados nas próximas linhas. “Comércio” refere-se ao fluxo de bens e serviços, ou a troca de bens e serviços; “Política comercial” refere-se a leis, regulamentos e requisitos que afetam o comércio, incluindo mudanças nas tarifas e medidas não-tarifárias; “Liberalização comercial” indica a redução ou remoção das barreiras comerciais, na forma de medidas tarifárias e não tarifárias, sendo uma das opções disponíveis para a formulação de políticas comerciais, em oposição ao protecionismo comercial, podendo resultar de acordos bilaterais, regionais e multilaterais ou ainda de uma postura individual dos Países; “Desempenho comercial” é medido em termos de fluxos de exportação – um País melhora o seu desempenho comercial quando experimenta um aumento na quantidade de exportações, que pode resultar de uma redução das barreiras comerciais impostas por um parceiro comercial ou de uma estratégia de crescimento liderada pelo próprio País.¹²⁷

Seção 1 – Iniciativas da ONU para acelerar o empoderamento econômico das mulheres

A ONU tem desenvolvido ações e intervenções concretas com a finalidade de reforçar as interações entre igualdade de gênero, crescimento econômico e desenvolvimento sustentável, incentivando o fortalecimento de múltiplas lideranças para acelerar o progresso em direção ao empoderamento econômico das mulheres.

Três iniciativas em particular serão abordadas nesta Seção: a atuação da ONU Mulheres na implementação de normas e padrões internacionais de gênero em todo o mundo; as diretrizes impulsionadoras e os princípios estabelecidos pelo Painel de Alto Nível das Nações Unidas sobre o Empoderamento Econômico das Mulheres; e o Programa sobre Comércio, Gênero e

¹²⁷ United Nations Conference on Trade and Development. **The trade and gender debate:** Concepts, definitions and analytical frameworks. 2018. Module 1 of the course on Trade and Gender.

Desenvolvimento, adotado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

§ 1º ONU Mulheres e as normas e padrões internacionais para o empoderamento econômico das mulheres

A ONU Mulheres foi criada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em julho de 2010. O mandato estabelecido determina que a ONU Mulheres atue como secretariado da CSW, colaborando junto aos governos e à sociedade civil na elaboração de leis, programas e serviços necessários à implementação de padrões globais para alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres.¹²⁸

Com o advento da Agenda 2030, a ONU Mulheres assumiu a missão de impulsionar o trabalho do Sistema das Nações Unidas para tornar os ODSs uma realidade para todas as mulheres e meninas. Nesse desiderato, a Entidade tem priorizado a questão do empoderamento econômico das mulheres, atuando em colaboração com governos na implementação de normas e padrões internacionais que apoiam esse objetivo.

A ênfase dada pela ONU Mulheres recai sobre os seguintes instrumentos legais: o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW); a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim; e as Convenções da OIT sensíveis ao gênero.¹²⁹

No tocante ao PIDESC, a ONU Mulheres destaca a importância do Artigo 3º, que assegura a igualdade entre mulheres e homens no gozo de todos os direitos econômicos, sociais e culturais reconhecidos, e do Artigo 7º, que impõe aos Estados Partes o compromisso de assegurar às mulheres condições de trabalho não inferiores às dos homens, além da remuneração igual por trabalho de igual valor.

Em relação a CEDAW, a ONU Mulheres realça a importância dos Artigos 11, 13 e 14. O Artigo 11 trata da obrigação dos Estados Partes quanto à adoção de medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na esfera do emprego, assegurando os mesmos direitos em comparação com os homens, em particular o direito de escolher livremente a profissão e o emprego. A CEDAW proíbe a discriminação da mulher por razões de casamento ou

¹²⁸ United Nations. **Resolution adopted by the General Assembly on 2 July 2010**, paragraphs 49-80. Disponível em: <<http://undocs.org/en/A/RES/64/289>>. Acesso em: 15 maio 2018.

¹²⁹ UN Women. **Global Norms and Standards**: Global Norms and Standards. Disponível em: <<http://www.unwomen.org/en/what-we-do/economic-empowerment/global-norms-and-standards>>. Acesso em: 15 maio 2018.

maternidade e determina que os Estados Partes estabeleçam sanções em caso de demissões discriminatórias e ofereçam proteção especial à mulher durante a gravidez, assegurando o gozo de licença maternidade. Os Estados Partes devem, ainda, estimular o fornecimento de serviços sociais de apoio, especialmente por meio de uma rede destinada ao cuidado das crianças.

O Artigo 13 trata da obrigação dos Estados Partes quanto à adoção de medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher em outras esferas da vida econômica e social, assegurando às mulheres os mesmos direitos que os homens, inclusive, no que toca à obtenção de empréstimos bancários, hipotecas e outras formas de crédito financeiro.

Já o Artigo 14 oferece proteção especial às mulheres rurais, reconhecendo o importante papel que exercem na subsistência econômica da família, incluído o trabalho em setores não-monetários da economia. Os Estados Partes devem adotar medidas adequadas para que mulheres e homens participem em igualdade de oportunidades do desenvolvimento rural e que dele se beneficiem, assegurando, entre outros, o direito à educação, formação e capacitação técnica, e o direito de acesso aos créditos e empréstimos agrícolas, aos serviços de comercialização e às tecnologias apropriadas.

A ONU Mulheres destaca a relevância dos Parágrafos 26 e 35 da Declaração de Pequim, relativos à promoção da independência econômica das mulheres e à realização de reformas nas estruturas econômicas que assegurem o acesso das mulheres às oportunidades econômicas, aos serviços públicos e aos recursos econômicos; e do Parágrafo 108 “e” da Plataforma de Pequim que recomenda aos governos, às organizações internacionais, aos doadores internacionais e às organizações não governamentais o desenvolvimento de programas e estratégias em todos os níveis para garantir o empoderamento e a igualdade social e econômica das mulheres e meninas.

A ONU Mulheres pretende efetivar, junto aos governos, as normas e os compromissos derivados da Convenção nºs 100, 111, 156, 183 e 189 da OIT, como forma de proporcionar a igualdade de direitos, oportunidades e tratamento na profissão e no emprego, essencial ao empoderamento econômico das mulheres.

Também merece ser destacada a atuação da ONU Mulheres junto ao setor empresarial. Operando em parceria com o Pacto Global das Nações Unidas, a ONU Mulheres elaborou os chamados Princípios de Empoderamento das Mulheres para empresas (PEMs) no intuito de fornecer orientações que auxiliem na promoção da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres em todas as instâncias do negócio. Os PEMs foram desenvolvidos com base em

práticas empresariais reais e indicam elementos-chaves para a promoção da igualdade de gênero no local de trabalho, no mercado e na comunidade.¹³⁰

A empresa que manifestar adesão aos PEMs assume publicamente o compromisso com a sua observância, passando a integrar uma rede local e global das Nações Unidas, onde acontece a realização de eventos para o compartilhamento de informações, cartilhas e manuais que oferecem exemplos de políticas empresariais concretas, além do reconhecimento e estímulo constante por meio de premiações e certificações das empresas parceiras (**Tabela 3**).

Tabela 3:

PRINCÍPIOS DE EMPODERAMENTO DAS MULHERES PARA EMPRESAS	
1	Estabelecer liderança corporativa de alto nível para a igualdade de gênero.
2	Tratar todos os homens e mulheres de forma justa no trabalho – apoiar os direitos humanos e a não discriminação.
3	Garantir a saúde, a segurança e o bem-estar de todos os trabalhadores e trabalhadoras.
4	Promover a educação, a formação e o desenvolvimento profissional das mulheres.
5	Implementar o desenvolvimento empresarial e as práticas da cadeia de suprimentos e de marketing que empoderem as mulheres.
6	Promover a igualdade através de iniciativas e defesas comunitárias.
7	Medir e publicar os progressos para alcançar a igualdade de gênero.

§ 2º O Painel de Alto Nível das Nações Unidas sobre o Empoderamento Econômico das Mulheres

O Painel de Alto Nível das Nações Unidas sobre o Empoderamento Econômico das Mulheres foi estabelecido pelo Secretário Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, no ano de 2016, para tratar de questões econômicas que afetam particularmente as mulheres. Algumas questões receberam atenção especial, como a inserção das mulheres em atividades informais, a divisão não equitativa do trabalho de cuidado e a desigualdade salarial entre os gêneros. Um compromisso de inclusão foi firmado com todas as mulheres, mas principalmente com grupos

¹³⁰ ONU Mulheres. Pacto Global Rede Brasil. **Princípios de Empoderamento das Mulheres**. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/cartilha_ONU_Mulheres_Nov2017_digital.pdf>. Acesso em: 26 maio 2018.

minoritários e vulneráveis, formados por mulheres negras, rurais, LGBTI,¹³¹ indígenas e com deficiência.

O Painel destaca a importância dos atores sociais no tocante à adoção e fortalecimento de medidas fundamentais ao empoderamento econômico das mulheres. Os governos devem adotar políticas que favoreçam o crescimento inclusivo e a melhoria das práticas no emprego público e nas compras públicas. O setor empresarial deve provocar mudanças na cultura e nas práticas negociais com base em experiências compartilhadas por empresas que já promovem a igualdade de gênero em suas instituições. As Nações Unidas e demais Organizações Multilaterais desempenham papel crítico no apoio a reformas e investimentos para concretização da agenda econômica de gênero. Por último, a voz coletiva da sociedade civil em defesa dos interesses econômicos das mulheres deve ser estimulada e assegurada, especialmente quando originária de sindicatos e organizações de mulheres.¹³²

O Relatório “*Leave no one behind: a call to action for gender equality and women’s economic empowerment*”, publicado no ano de criação do Painel, identifica sete diretrizes impulsionadoras do empoderamento econômico das mulheres, relacionando cada uma delas a ações e intervenções positivas coletadas por meio de pesquisas e compartilhamento de boas práticas em todo mundo. O documento também estabelece sete princípios fundamentais para orientar a atuação dos atores sociais envolvidos no processo de empoderamento econômico das mulheres (**Tabela 4**).¹³³

Em 2017, o Painel divulgou o seu segundo relatório, intitulado “*Leave no one behind: taking action for transformational change on women’s economic empowerment*”.¹³⁴ Os relatórios trazem exemplos de ações e intervenções para o empoderamento econômico das mulheres, mas ressaltam que uma ação comprovada ou promissora não é necessariamente apropriada para todos as situações. As prioridades devem ser entendidas dentro do contexto e das necessidades de desenvolvimento de cada país. Mas isso só poderá ser plenamente realizado quando as lacunas de dados e de evidências que restringem a compreensão em torno das desigualdades de gênero forem superadas.¹³⁵

¹³¹ A Sigla faz referência a Lésbicas, Gays, bissexuais, travestis, transexuais e pessoas intersexuais.

¹³² Un Secretary - General’s High - Level Panel on Women’s Economic Empowerment. **Leave no one behind: a call to action for gender equality and women’s economic empowerment**, p. 2. 2016. Disponível em: <<http://www2.unwomen.org/-/media/hlp%20wee/attachments/reports-toolkits/hlp-wee-report-2016-09-call-to-action-en.pdf?la=en&vs=1028>>. Acesso em: 19 maio 2018.

¹³³ *Ibidem*, p. 3-8.

¹³⁴ Un Secretary - General’s High - Level Panel on Women’s Economic Empowerment. **Leave no one behind: taking action for transformational change on women’s economic empowerment**. 2017. Disponível em: <<https://www.unscn.org/uploads/web/news/UNSG-HLP-WEE-2nd-Report-.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2018

¹³⁵ *Ibidem*.

Tabela 4:

SETE DIRETRIZES PARA IMPULSIONAR O EMPODERAMENTO ECONÔMICO DAS MULHERES	
1) Combater as normas desfavoráveis e promover modelos positivos.	Provocando mudanças nas normas sociais que perpetuam estereótipos relacionados aos trabalhos de mulheres e homens na sociedade ou que justificam a violência contra as mulheres. A adoção de modelos positivos pode acelerar essas mudanças tanto no ambiente público como no privado. As mídias sociais também desempenham papel essencial na superação de estereótipos sexistas e na valorização da mulher.
2) Garantir proteção legal e reformar leis e regulamentos discriminatórios.	Reforçando o quadro legal com instrumentos que reconheçam a igualdade de oportunidades e de direitos entre mulheres e homens e que proíbam a discriminação de gênero. Os governos devem respeitar as normas internacionais de direitos humanos, incluindo as Convenções da OIT sobre igualdade de gênero.
3) Reconhecer, reduzir e redistribuir o trabalho de cuidados.	Investindo nos setores público e privado que contribuam para aumentar a participação das mulheres na força de trabalho, expandindo oportunidades de emprego no setor de cuidados e fortalecendo a educação de crianças.
4) Eliminar as disparidades de gênero no acesso a ativos de construção.	Priorizando a inclusão digital por meio do acesso à banda larga mesmo em áreas rurais e remotas, e da acessibilidade para clientes de baixa renda, por meio de subsídios públicos, preços reduzidos ou acesso livre; o acesso a serviços financeiros, facilitando a retirada de documentos pessoais de identificação, reduzindo os custos de abertura e manutenção de contas e incentivando o pagamento eletrônico de benefícios sociais e salários.
5) Mudar a cultura e as práticas negociais.	As empresas devem cumprir as leis nacionais e as Convenções da OIT sobre igualdade de gênero. Além disso, podem reforçar o seu compromisso com a igualdade de gênero assinando e implementando os PEMs, elaborados pela ONU Mulheres em parceria com o Pacto Global.
6) Melhorar as práticas do setor público no emprego e nas compras públicas.	Como empregadores e compradores de bens e serviços, os governos devem rever e modificar as práticas de seleção, treinamento, promoção e remuneração, eliminando normas e estereótipos que sejam prejudiciais às mulheres e adotando metas ou ações afirmativas que favoreçam a participação das mulheres nas compras públicas.

7) Fortalecer a visibilidade, a voz coletiva e a representação das mulheres.	Os direitos à liberdade de associação e negociação coletiva são direitos humanos e devem ser assegurados por meio de quadros legislativos e de políticas de incentivo, que envolvam financiamento e apoio a entidades coletivas, em particular, de organizações formadas por mulheres.
SETE PRINCÍPIOS DE UMA AGENDA TRANSFORMADORA PARA O EMPODERAMENTO ECONÔMICO DAS MULHERES	
1) Nenhuma mulher deve ser deixada para trás	O foco de atuação deve estar nas mulheres que ocupam a base da pirâmide econômica, independentemente de suas características particulares.
2) Nada feito por mulheres sem mulheres	A voz e participação das mulheres deve estar presente no centro de todas as ações que promovam a igualdade de gênero.
3) Igual enfoque em direitos e ganhos	O empoderamento econômico das mulheres não é apenas a coisa certa a fazer, mas também é a coisa inteligente a fazer para alcançar o desenvolvimento humano, o crescimento inclusivo e a expansão dos negócios.
4) Enfrentamento das causas básicas	A desigualdade de gênero só pode ser superada com a mudança de normas sociais desfavoráveis e a eliminação de todas as formas de discriminação enraizadas nas sociedades.
5) Respeito aos direitos humanos e normas trabalhistas internacionais	Os Estados devem cumprir os padrões internacionais acordados, conforme estabelecido na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e nas Convenções e Recomendações da OIT sobre a igualdade de gênero.
6) Parcerias são críticas	O progresso a nível global depende do envolvimento conjunto de governos, indivíduos, empresas e organizações da sociedade civil.
7) Reconhecimento do alcance global	Embora os desafios e soluções para alcançar o empoderamento econômico das mulheres sejam contextuais, essa é uma agenda global e deve ser adotada como ação em todos os países.

§ 3º O Programa sobre Comércio, Gênero e Desenvolvimento da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) foi estabelecida no ano de 1964, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, com a missão de promover a integração dos países em desenvolvimento na economia mundial, em condições de

igualdade com os países desenvolvidos. Conforme previsto na Agenda 2030 (Parágrafo 70), a UNCTAD atua em conjunto com outros departamentos e agências da ONU para medir os progressos alcançados pelos ODSs.

O mandato de Nairóbi, adotado durante a XIV Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, realizada em 2016, determina que a UNCTAD auxilie seus Membros na adoção de políticas que estimulem a participação das mulheres na economia.¹³⁶ Nesse sentido, a UNCTAD tem trabalhado para estabelecer vínculos claros entre gênero, comércio e desenvolvimento, desmistificando a aparente neutralidade das políticas macroeconômicas e chamando atenção para os impactos negativos que as políticas comerciais podem acarretar sobre as desigualdades preexistentes quando implementadas sem prévia avaliação dos impactos de gênero.¹³⁷

Através do Programa sobre Comércio, Gênero e Desenvolvimento, a UNCTAD oferece apoio a seus Membros para a realização dos seguintes propósitos: *i*) avaliar os efeitos das políticas econômicas sobre mulheres e homens, identificando barreiras de gênero e auxiliando os países a removê-las; *ii*) integrar o gênero na política comercial por meio da inclusão de considerações de gênero na formulação e implementação de políticas e de acordos comerciais nos níveis bilateral, regional ou multilateral.¹³⁸

No passado, as referências à igualdade de gênero costumavam ser inseridas nos acordos comerciais de maneira acessória. Recentemente, notam-se esforços para inserir Capítulos específicos sobre gênero nos acordos comerciais, o que contribui para aumentar significativamente a visibilidade dessas questões no cenário internacional.¹³⁹ O Acordo de livre comércio Canadá-Chile (2016) inovou ao aprovar um Capítulo específico sobre comércio e gênero (Apêndice II, Capítulo N bis), reafirmando o compromisso das partes com os ODSs da Agenda 2030, com as Convenções sobre cooperação em matéria trabalhista, igualdade de gênero e eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, e com a adoção de leis, regulamentos, políticas e melhores práticas sobre a igualdade de gênero. O Acordo estabeleceu a criação de um Comitê sobre Comércio e Gênero, composto por representantes

¹³⁶ United Nations Conference on Trade and Development. **Report of the United Nations Conference on Trade and Development on its fourteenth session.** 2016, paragraphs 12 e 15. Disponível em: <http://unctad14.org/Documents/td519_en.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

¹³⁷ ZARRILLI, Simonetta. **The Case for Mainstreaming Gender in Trade Policy.** 2017. Disponível em: <<https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/the-case-for-mainstreaming-gender-in-trade-policy>>. Acesso em: 07 maio 2018.

¹³⁸ United Nations Conference on Trade and Development. **Trade, Gender and Development: advocating inclusive and gender-sensitive economic development on a global level.** 2016. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcmisc2016d6_en.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

¹³⁹ _____. **The new whay of addressing gender equality issues in trade agreements: is it a true revolution?** Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2017d2_en.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017

dos governos de ambos os Estados (Artigo N bis-04), para monitorar o progresso em relação aos compromissos assumidos (**Anexo**).¹⁴⁰

Em julho de 2017, a UNCTAD lançou a Caixa de Ferramentas sobre Comércio e Gênero com o objetivo de auxiliar os governos na análise dos possíveis riscos e benefícios envolvidos na adoção de uma nova política comercial. A metodologia busca entender os comportamentos de gênero e prever os prováveis efeitos de uma medida comercial antes de sua implementação. O objetivo é responder à pergunta “O que aconteceria às mulheres se uma determinada política comercial fosse implementada?” Ao identificar previamente os potenciais efeitos de gênero de uma nova política comercial, os governos podem adotar medidas para equilibrar os impactos negativos sobre as mulheres.¹⁴¹

A UNCTAD também realiza atividades de capacitação em ensino e pesquisa sobre comércio e gênero. Como componente chave dessa capacitação, o Instituto Virtual da UNCTAD desenvolveu um curso online sobre Comércio e Gênero que se destina a acadêmicos, governos, sociedade civil e setor privado¹⁴². Atuando em parceria com a ONU Mulheres, a UNCTAD elaborou um módulo específico sobre comércio e igualdade de gênero, acessível dentro do curso *I Know Gender*.¹⁴³ As iniciativas pretendem desenvolver a conscientização e a aptidão dos formuladores de políticas, transmitindo o conhecimento necessário para a compreensão das mútuas interações entre comércio e gênero e suas repercussões no desenvolvimento sustentável, visando estimular a adoção de políticas econômicas e comerciais sensíveis ao gênero pelos Estados Membros.

Seção 2 – A Agenda sobre Comércio e Gênero da Organização Mundial do Comércio (OMC)

Na década de 1990, orientados pelos preceitos do Consenso de Washington, muitos países adotaram uma política de liberalização comercial com o objetivo de acelerar o crescimento econômico e desenvolver as capacidades produtivas nacionais. A política

¹⁴⁰ CHILE-CANADA TRADE INVESTMENT AGREEMENT. **Appendix II – Chapter N bis – Trade and Gender**. Disponível em: <http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/chile-chili/fta-ale/2017_Amend_Modif-App2-Chap-N.aspx?lang=eng>. Acesso em: 05 abr. 2017.

¹⁴¹ United Nations Conference on Trade and Development. **Trade and Gender Toolbox: How will the economic partnership agreement between the European Union and The East African Community affect kenyan women?**. 2017. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditc2017d1_en.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

¹⁴² Informações disponíveis em: <<http://vi.unctad.org/services/online-courses/911-virtual-institute-online-course-on-trade-and-gender-2017-edition>>. Acesso em: 16 maio 2018.

¹⁴³ Informações disponíveis em: <<https://trainingcentre.unwomen.org/course/index.php?categoryid=1>>. Acesso em: 16 maio 2018.

comercial (juntamente a outras políticas macroeconômicas) foi, inicialmente, percebida como neutra em termos de gênero. Maiores níveis de crescimento e produtividade expandiriam as oportunidades de emprego e de empreendedorismo para todos, dando a mulheres e homens as mesmas chances de se beneficiarem da liberalização comercial.¹⁴⁴

Contudo, análises mais recentes demonstram uma relação mais complexa. A política comercial e os seus instrumentos, tais como as negociações e os acordos comerciais, têm impactado mulheres e homens de maneira diferente, e são cada vez mais frequentes as evidências que apontam para uma relação de influências recíprocas entre comércio e gênero. Se a liberalização comercial não beneficia os gêneros de forma isonômica, também se nota que as relações de gênero desiguais influenciam o desempenho comercial, a competitividade e o crescimento econômico dos países.¹⁴⁵

Há evidências de que o aumento da igualdade de gênero assegura maiores investimentos em um país. Os casos de maior impacto foram verificados: *i*) em áreas onde as oportunidades de emprego estavam prontamente disponíveis para as mulheres; *ii*) em países que possuíam um setor de fabricação de grande porte voltado para a exportação; *iii*) em economias que já atingiram o *status* de renda média.¹⁴⁶

Embora o aumento da participação das mulheres na força de trabalho possa favorecer o crescimento econômico dos países, os seus benefícios podem ser anulados por estratégias industriais que utilizam a mão-de-obra feminina de forma intensiva na produção de bens para exportação por preços mais baixos, aproveitando as desigualdades salariais entre os gêneros. Ainda que essas estratégias estimulem lucros, investimentos e exportações no curto prazo, diversos estudos reforçam que são contraproducentes no longo prazo.¹⁴⁷

A ascensão das mulheres ao mercado globalizado permanece obstaculizada por relações desiguais de gênero que limitam o seu acesso a novas tecnologias, a redes de marketing, a treinamentos e à contratação de créditos e financiamentos. Essas barreiras são mais sensíveis nos países em desenvolvimento, onde as mulheres em geral são mais pobres, menos instruídas,

¹⁴⁴ United Nations Inter-Agency Network on Women and Gender Equality. **Gender Equality & Trade Policy**, p. 2. 2011. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/feature/trade/gender_equality_and_trade_policy.pdf>. Acesso em: 2 out. 2017.

¹⁴⁵ VON HAGEN, Markéta. **Trade and Gender - exploring a reciprocal relationship**: Approaches to mitigate and measure gender-related trade impacts, p. 1. Kathmandu: Deutsche Gesellschaft Für Internationale Zusammenarbeit (giz) GmbH, 2011. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/gender-development/GIZ_Trade_and_Gender_Exploring_a_reciprocal_relationship.pdf>. Acesso em: 27 maio 2018.

¹⁴⁶ United Nations Inter-Agency Network on Women and Gender Equality. *Op. Cit.*, p. 3.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 4.

recebem salários mais baixos, têm menos acesso aos recursos produtivos e possuem escolhas limitadas de emprego quando comparadas aos homens.¹⁴⁸

Embora esta Seção não ofereça novas evidências sobre as interações entre comércio e gênero, a sua contribuição se dá no sentido de compreender em que níveis de análise essas interações ocorrem e como a OMC, em coordenação com seus Membros e Organizações parceiras, tem atuado para incluir uma lente de gênero nas políticas comerciais, a fim de torná-las verdadeiros instrumentos para o empoderamento econômico das mulheres.

§ 1º Comércio e Gênero: uma relação recíproca

Os efeitos das políticas comerciais sobre as atividades econômicas e sociais tende a ser sentido de forma distinta por mulheres e homens em razão dos diferentes papéis de gênero que lhes são atribuídos e das diferenças observadas em relação ao acesso e ao controle de recursos produtivos. Em regra, as mulheres estão mais suscetíveis aos efeitos colaterais negativos da liberalização do comércio e enfrentam maiores dificuldades quando se trata de aproveitar as oportunidades econômicas criadas pela abertura comercial.¹⁴⁹

Os desequilíbrios de gênero preexistentes determinam o impacto diferenciado da liberalização do comércio sobre mulheres e homens. Esses impactos costumam ser analisados a nível de: *i*) emprego, onde a liberalização pode aumentar ou reduzir as oportunidades de trabalho e renda para as mulheres, dependendo se os setores onde elas costumam estar inseridas expandem ou contraem com a competição decorrente da abertura de mercados; *ii*) consumo, onde a liberalização pode aumentar ou diminuir os preços dos bens de consumo básico; *iii*) e provisões públicas, onde a liberalização modifica as receitas fiscais e conseqüentemente as despesas públicas, gerando reflexos nos investimentos em infraestrutura social, como saúde, educação, eletricidade, água, saneamento e outras infraestruturas que atendem às necessidades domésticas e que se mostram mais sensíveis às mulheres em razão da distribuição desigual do trabalho não remunerado entre os gêneros.¹⁵⁰

Estudo encomendado pela Comissão dos Direitos da Mulheres e da Igualdade de Gênero do Parlamento Europeu aponta que a inserção das mulheres no mercado de trabalho após a

¹⁴⁸ KORINEK, Jane. **Trade and Gender: issues and interactions**. 2005. OECD Trade Policy Working Paper n. 24. Disponível em: <www.oecd.org/tad/35770606.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2017.

¹⁴⁹ United Nations Inter-Agency Network on Women and Gender Equality. **Gender Equality & Trade Policy**, p. 3. 2011. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/feature/trade/gender_equality_and_trade_policy.pdf>. Acesso em: 2 out. 2017.

¹⁵⁰ *Ibidem*, *Loc Cit*.

liberalização vem ocorrendo em empregos já feminizados, a exemplo do setor têxtil e de calçados, reproduzindo a predominância feminina em cargos de colarinho azul, com baixo prestígio e proteção social, e a sub-representação feminina em cargos gerenciais (colarinho branco).¹⁵¹

Com a incorporação de novas tecnologias e processos automatizados, a demanda por esforços físicos tem diminuído, permitindo um aumento da presença de mulheres em setores orientados para a exportação, sobretudo nos países em desenvolvimento. Mas, a exemplo do que ocorreu no México após a criação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), os postos de trabalho ocupados pelas mulheres nem sempre são qualificados, e a vantagem competitiva das empresas que empregam trabalhadoras reside justamente na remuneração mais baixa e nas condições precárias atribuídas ao trabalho feminino.¹⁵²

Por estarem mais inseridas na pobreza do que os homens, as mulheres gastam a maior parte de sua renda em bens de consumo básico. A redução do preço desses bens (por exemplo, alimentos da cesta básica), induzida pela liberalização e concorrência, pode beneficiar as mulheres consumidoras, mas impactar negativamente as pequenas produtoras. A liberalização de bens e serviços também afeta a preparação de alimentos para os filhos e a família, tarefas predominantemente atribuídas às mulheres. Tomando novamente como exemplo o NAFTA, as evidências apontam que o aumento significativo no preço de tortilhas e de outros alimentos produzidos localmente e a redução no preço de *junk food* importada contribuiu para o agravamento da dieta de muitos mexicanos, incluindo crianças.¹⁵³

A progressiva redução de tributos sobre a circulação de bens e serviços entre as fronteiras implica em uma diminuição das provisões públicas dos Estados e, conseqüentemente, em menos recursos disponíveis para investimentos em serviços públicos. Se os serviços de educação e saúde estão menos acessíveis, o tempo das mulheres dedicado ao cuidado de crianças, jovens, idosos e pessoas doentes aumenta.¹⁵⁴

O aumento da participação feminina na força de trabalho, quando não acompanhado de uma conscientização a respeito das desigualdades e discriminações de gênero, também pode

¹⁵¹ FONTANA, Marzia. **Gender Equality in Trade Agreements**. Brussels: European Parliament, 2016, p. 18-20. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571388/IPOL_STU\(2016\)571388_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571388/IPOL_STU(2016)571388_EN.pdf)>. Acesso em: 01 dez. 2017.

¹⁵² VITERI, Wilma. **A Gender Lens on the Trans Pacific Partnership Agreement**. 2015. JERA International Young Women's Program Research. Disponível em: <<http://jerainternational.org/wp-content/uploads/2016/05/A-Gender-Lens-on-the-Trans-Pacific-Partnership-Agreement-.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

¹⁵³ FONTANA, Marzia. *Op. Cit.*, p. 18-20.

¹⁵⁴ ZARRILLI, Simonetta. **The Case for Mainstreaming Gender in Trade Policy**. 2017. Disponível em: <<https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/the-case-for-mainstreaming-gender-in-trade-policy>>. Acesso em: 07 maio 2018.

contribuir para o crescimento da violência contra a mulher. O caso Campo do Algodoeiro *versus* México, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 16 de novembro de 2009, ilustra essa relação e reforça a necessidade de adoção de políticas educacionais de gênero para eliminação de estereótipos negativos sobre a mulher.

No aludido caso, a CIDH responsabilizou o Estado mexicano pelo desaparecimento e posterior morte das jovens Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal e Laura Berenice Ramos Monárrez, cujos corpos foram encontrados em uma plantação de algodão, no dia 6 de novembro de 2001. O caso se deu em *Ciudad Juárez*, cidade que ficou conhecida, após a implementação do NAFTA, pela larga implementação de indústrias maquiladoras cujos produtos fabricados são destinados apenas para exportação.

Em média, as maquiladoras renovam 200% de seus trabalhadores por ano (o que significa um setor industrial de alta rotatividade e pouca segurança), além de pagarem baixos salários por longas jornadas de trabalho. As maquiladoras costumam empregar mulheres, principalmente para a manufatura de bens têxteis, sob a alegação de que as mulheres possuem “mãos pequenas e hábeis.” O que se constatou em *Ciudad Juárez* foi a criação de “uma grande massa de mulheres (sub)empregadas, em comparação a uma massa masculina sem emprego, por causa do êxodo rural causado pela promessa de industrialização e progresso do NAFTA”.¹⁵⁵

A preferência das maquiladoras pela contratação do trabalho feminino impactou a vida das famílias, promovendo uma inversão nos papéis tradicionalmente exercidos por mulheres e homens no ambiente doméstico. Mas essa alteração de papéis sociais não foi acompanhada por uma mudança de atitude e de mentalidade da sociedade. Outros fatores de ordem social, como a falta de serviços públicos básicos, o narcotráfico, o tráfico de armas e o tráfico de pessoas que ocorrem em *Ciudad Juárez*, por ser uma cidade fronteira, convergiram para agravar a violência local contra as mulheres.

Ao encaminhar o caso à CIDH, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos apontou para o aumento significativo no número de desaparecimentos e homicídios de mulheres e meninas desde o ano de 1993 (o NAFTA entrou em vigor em 1º de janeiro de 1994), destacando que um número considerável desses homicídios apresentava sinais de violência sexual. Os fatores em comum detectados permitiram estabelecer um padrão da violência cometida contra as mulheres: as mulheres eram sequestradas e mantidas em cativeiro, seus familiares denunciavam seu desaparecimento e depois de dias ou meses seus corpos eram

¹⁵⁵ LIXINSKI, Lucas. **Caso do Campo de Algodão: Direitos Humanos, Desenvolvimento, Violência e Gênero**. Disponível em: <http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/campo_de_algodao_-_narrativa.pdf>. Acesso em: 20 maio 2017.

encontrados em terrenos baldios, apresentando sinais de violência, incluindo estupro, tortura e mutilações.¹⁵⁶

No decorrer das investigações, o gênero se revelou como o denominador comum da violência em *Cuidad Juárez*. Os crimes verificados estavam influenciados por uma cultura de discriminação contra a mulher baseada em uma concepção errônea de sua inferioridade. Acatando a denúncia oferecida, a CIDH entendeu que o México incorreu no descumprimento de disposições contidas na Convenção Americana de Direitos Humanos e na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, adotadas no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Considerando que os fatos denunciados ocorriam dentro de um padrão sistemático de violência contra a mulher, a CIDH determinou que o México adotasse uma série de medidas para indenizar os familiares das vítimas e evitar a ocorrência de crimes semelhantes, entre elas a de incluir uma perspectiva de gênero na investigação e no processo judicial dos crimes praticados; modificar a legislação interna e promover a sua adequação aos instrumentos internacionais de investigação, criando uma base de dados sobre mulheres desaparecidas; e a implementar um programa de educação para a população em geral sobre questões de violência de gênero.

Se por um lado a liberalização do comércio impacta diferentemente mulheres e homens, as desigualdades específicas de gênero têm, por outro lado, afetado a competitividade das exportações e o desempenho comercial dos países. A atuação das mulheres no comércio internacional costuma ser analisada enquanto “vantagem competitiva”, para setores exportadores que utilizam a mão-de-obra feminina de forma intensa, e como “fracasso competitivo” quando se analisa o crescimento das pequenas e médias empresas pertencentes a mulheres.

Estudos revelam que as mulheres têm sido empregadas em larga escala na produção intensiva de mão-de-obra para exportação em muitos países em desenvolvimento, principalmente em operações leves de fabricação e montagem, em vestuário, couro, brinquedos e eletrônicos. Aparentemente, as mulheres tornaram-se uma fonte de vantagem competitiva para as empresas que atuam nesses setores em razão da diferença salarial de gênero. Os salários mais baixos pagos a mulheres, devido a práticas discriminatórias, torna a mão-de-obra feminina atraente para empresas que enfrentam forte concorrência no mercado internacional.¹⁵⁷

Contudo, a utilização das desigualdades de gênero como estratégia para aumentar a

¹⁵⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Campo Algodoeiro versus México**. Sentença de 16 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_por.pdf>. Acesso em: 10 maio 2017.

¹⁵⁷ United Nations Conference on Trade and Development. **Gender-based inequalities and trade performance**. 2018. Module 3 of the course on Trade and Gender, p. 68-70.

exportação e promover o acúmulo de capital não se mostra sustentável a longo prazo. A conduta dessas empresas ofende padrões internacionais de trabalho que preveem o direito à remuneração igualitária e que proibem a discriminação em matéria de emprego e ocupação por motivo de gênero. Essa é uma questão problemática do ponto de vista dos direitos humanos. Além disso, as desigualdades de gênero podem se tornar uma fonte de conflito social e desestabilizar o ambiente político e econômico, principalmente nos países em desenvolvimento. As desigualdades de gênero reduzem, ainda, o apelo de produtos para consumidores de diferentes mercados, que se mostram cada vez mais conscientes dos parâmetros adotados em seu processo de fabricação.¹⁵⁸

As desigualdades de gênero também prejudicam a produção e a produtividade das mulheres como trabalhadoras autônomas, impedindo que elas se tornem empreendedoras competitivas. Devido a sua capacidade produtiva restrita, as empresas pertencentes a mulheres tornam-se, em sua maioria, orientadas à sobrevivência e não à acumulação. Isso pode dificultar o crescimento de determinados setores da economia, principalmente aqueles que se revelam intensivo às mulheres, e o bom desempenho das exportações da economia como um todo.¹⁵⁹

§ 2º A Declaração Conjunta sobre Comércio e Empoderamento Econômico das Mulheres

As bases históricas para a formação da OMC foram lançadas ao término da Segunda Guerra Mundial, durante a Conferência de Bretton Woods, realizada no ano de 1944, que resultou na criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional para a reconstrução e Desenvolvimento (Bird), hoje chamado de Banco Mundial. Na ocasião, foi reconhecida a necessidade de se criar uma terceira instituição para tratar especificamente das questões comerciais.

Assim, em 1946, sob reivindicação do governo dos EUA, o ECOSOC convocou a Conferência de Havana para tratar da elaboração de uma carta constitutiva para a Organização Internacional do Comércio (OIC). Idealizada enquanto uma agência especializada das Nações Unidas, a OIC passaria a atuar na busca do pleno emprego e do desenvolvimento do comércio internacional.

Contudo, a Carta de Havana que criava a OIC foi recusada pelo Congresso estadunidense e a referida Organização nunca saiu do papel. A recusa se deu pela não aceitação

¹⁵⁸ United Nations Conference on Trade and Development. **Gender-based inequalities and trade performance**. 2018. Module 3 of the course on Trade and Gender, p. 71-73.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 74.

das teses defendidas pelos países europeus e pelos países em desenvolvimento. Os primeiros defendiam a proteção de setores produtivos como forma de promover a recuperação de suas economias no pós-guerra. Já os países em desenvolvimento criticavam a cláusula da nação mais favorecida entendendo que a igualdade de tratamento em relação aos países industrializados impediria o crescimento de suas economias.¹⁶⁰

De forma subsidiária, foi negociado um Acordo Provisório para adoção do Capítulo IV da Carta de Havana, que tratava das negociações de tarifas e regras sobre o comércio, dando origem ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).¹⁶¹ Instituído no ano de 1947, o GATT estabeleceu a regra da liberdade de circulação de mercadorias, tratando as barreiras alfandegárias e não alfandegárias como exceção.¹⁶²

Embora possuísse a natureza jurídica de um tratado, o GATT funcionava na prática como um órgão dotado de uma estrutura administrativa para implementação de suas cláusulas. Na aceção de uma organização internacional, costuma-se dizer que a OMC sucedeu juridicamente o GATT¹⁶³, embora o tratado GATT continue em vigor.

Desde a adoção do GATT até a criação da OMC, o Sistema Multilateral de Comércio foi construído a partir de negociações comerciais conhecidas como “rodadas”. As seis primeiras rodadas¹⁶⁴ concentraram-se basicamente na redução dos direitos aduaneiros (redução de tarifas). A sétima rodada, ocorrida na cidade de Tóquio, nos anos de 1973 a 1979, incluiu negociações sobre barreiras não tarifárias (barreiras técnicas, subsídios, *antidumping*, valoração aduaneira, licenças de importação), que estavam sendo impostas por diversos países como mecanismo de proteção da produção nacional. Além disso, foram objeto de negociação da sétima rodada o comércio de contratações públicas, de aeronaves e dois Acordos sobre Carne Bovina e sobre Produtos Lácteos (esses últimos encerrados como o início das atividades da OMC).

A oitava rodada, ocorrida na cidade do Uruguai, nos anos de 1986 a 1994, conduziu a ambiciosa integração de setores até então excluídos das negociações multilaterais de comércio, como agricultura e têxteis, além de introduzir novos setores como serviços, investimentos e

¹⁶⁰ CARVALHO, Evandro Menezes de. **Organização Mundial do Comércio: Cultura Jurídica, Tradução e Interpretação**. Curitiba: Juruá Editora, 2006, p. 173.

¹⁶¹ THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização Mundial do Comércio: As Regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais**. 2 ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 30.

¹⁶² AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 424.

¹⁶³ NETO, José Cretella. **Curso de Direito Internacional Econômico**. São Paulo: Saraíva, 2012, p. 389.

¹⁶⁴ Realizadas nas cidades de Genebra, em 1947, Annecy, em 1949, Torquay, em 1951, Genebra, em 1956, Dillon, em 1960-1961, e Kennedy, em 1964-1967.

propriedade intelectual. O Acordo de Marraqueche, que encerrou a Rodada do Uruguai, em 1994, deu origem à OMC, que passou a atuar no plano internacional em janeiro de 1995.¹⁶⁵

A rodada de Doha, iniciada em 2001, trouxe a questão do desenvolvimento para o centro das discussões entre os Membros da OMC. As negociações antes voltadas à eliminação de barreiras comerciais já conhecidas passaram a incluir outras temáticas que impactam o comércio e o crescimento econômico dos países, como a proteção do meio ambiente, dos direitos humanos e dos direitos dos animais.

As novas regras de comércio tornam possível o estabelecimento de vínculos com os objetivos globais ligados ao desenvolvimento sustentável. Nesse cenário, a OMC tem atuado para fortalecer iniciativas de gênero que possam propiciar um maior envolvimento das mulheres na atividade comercial, estimulando o desenvolvimento de todo o seu potencial econômico através do comércio mais inclusivo.

Em dezembro de 2017, Membros e observadores reunidos na XI Conferência Ministerial da OMC concordaram em adotar a Declaração Conjunta sobre Comércio e Empoderamento Econômico das Mulheres. O instrumento destaca, em seu preâmbulo, a importância de incorporar uma perspectiva de gênero nas políticas comerciais para alcançar o empoderamento econômico das mulheres, o crescimento econômico inclusivo e o desenvolvimento socioeconômico sustentável. Reconhece, para tanto, a necessidade de desenvolver intervenções baseadas em evidências que abordem as inúmeras barreiras que limitam as oportunidades econômicas das mulheres.

O texto da Declaração se apoia no ODS5, que pretende alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas, e reafirma o compromisso de implementar as obrigações decorrentes da Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher.

Os Membros e observadores da OMC que assinaram a Declaração concordaram em colaborar para tornar as políticas comerciais mais sensíveis ao gênero por meio das seguintes medidas:¹⁶⁶ *i)* partilhar experiências relacionadas com políticas e programas para encorajar a participação das mulheres nas economias nacionais e internacionais, inclusive por meio da apresentação de relatórios voluntários durante o processo de revisão da política comercial da OMC; *ii)* compartilhar das melhores práticas para a realização de análises de políticas

¹⁶⁵ THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização Mundial do Comércio**: As Regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais. 2 ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 39.

¹⁶⁶ World Trade Organization. **Buenos Aires Declaration on Women and Trade outlines actions to empower women**. 2017. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/gender_declarationmc11_e.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

comerciais baseadas no gênero e para o monitoramento de seus efeitos; *iii*) compartilhar métodos e procedimentos para a coleta de dados desagregados por gênero, o uso de indicadores, metodologias de monitoramento e avaliação e a análise de estatísticas voltadas para o gênero relacionadas ao comércio; *iv*) trabalhar em conjunto para remover barreiras ao empoderamento econômico das mulheres e aumentar sua participação no comércio; *v*) assegurar que a iniciativa *Aid for Trade* apoie ferramentas e *know-how* para analisar, projetar e implementar políticas comerciais mais sensíveis ao gênero.

A revisão de políticas comerciais é um importante mecanismo estabelecido pela OMC para auxiliar seus Membros no processo de adesão dos compromissos assumidos através dos acordos multilaterais de comércio, assegurando uma maior transparência e compreensão de suas políticas e práticas comerciais.¹⁶⁷ Os Membros são encorajados a apresentar relatórios voluntários durante o processo de revisão da política comercial na OMC, informando o desenvolvimento de políticas e programas que contribuam para a igualdade de gênero. Até o momento, a União Europeia¹⁶⁸, a Islândia¹⁶⁹ e a Gâmbia¹⁷⁰ apresentaram relatórios com considerações a respeito da adoção de políticas de gênero em seus países.

De forma geral, as pesquisas ressaltam que a superação das desigualdades entre mulheres e homens exige a expansão de medidas legais e de investimentos, além do intercâmbio de boas práticas.¹⁷¹ A OMC tem funcionado como importante espaço para discussão e compartilhamento de iniciativas voltadas à igualdade de gênero e ao empoderamento econômico das mulheres. Sessões sobre gênero estiveram presentes nos últimos Fóruns Públicos realizados pela Organização e em eventos comemorativos ao Dia Internacional da Mulher (**Tabela 5**).¹⁷²

Algumas medidas concretas estão em andamento no âmbito da OMC. Pela primeira vez, foi nomeado um Ponto Focal sobre Comércio e Gênero, encarregado de coordenar o trabalho

¹⁶⁷ THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização Mundial do Comércio: As Regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais**. 2 ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 389.

¹⁶⁸ Relatório disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/g357_e.pdf#page=20>. Acesso em: 14 maio 2018.

¹⁶⁹ Relatório disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/g361_e.pdf#page=6>. Acesso em: 14 maio 2018.

¹⁷⁰ Relatório disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s365_e.pdf>. Acesso em: 14 maio 2018.

¹⁷¹ Organization for Economic Co-operation and Development. **The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle**. 2017, p. 42. Disponível em: <[dx.doi.org/10.1787/9789264281318-en](https://doi.org/10.1787/9789264281318-en)>. Acesso em: 10 maio 2018.

¹⁷² Informações disponíveis no site “Women and Trade” da OMC: <https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/events_e.htm>. Acesso em: 14 maio 2018.

entre as divisões da OMC, monitorando suas atividades e considerando a adoção de novas iniciativas,¹⁷³ o que pode contribuir para fortalecer o *mainstreaming* de gênero na Organização.

Em outubro de 2017, foi lançado o Plano de Ação sobre Comércio e Gênero apoiado em quatro objetivos que pretendem promover a conscientização sobre a relação entre comércio e gênero; facilitar ações adotadas pelos membros da OMC sobre comércio e gênero; gerar novos dados a respeito do impacto do comércio sobre as mulheres; e fornecer treinamento sobre essas questões para funcionários do governo e para mulheres empreendedoras.¹⁷⁴

O plano de assistência técnica da OMC 2018/2019 inclui uma seção que determina o desenvolvimento de um módulo de treinamento sobre comércio e gênero, voltado à capacitação de formuladores de políticas, com o escopo de fortalecer aptidões para incorporação de considerações de gênero nas políticas e nas negociações comerciais de seus Membros. Isso será feito em parceria com outras organizações para alcançar uma melhor qualidade e evitar a duplicidade de esforços.¹⁷⁵ A OMC também está planejando criar um programa de capacitação para mulheres empreendedoras, com o objetivo de fornecer ferramentas e informações específicas sobre como o comércio pode servir para o seu desenvolvimento econômico.¹⁷⁶

A iniciativa *Aid for Trade*, liderada pela OMC, que ajuda os países em desenvolvimento a superarem obstáculos que limitam a sua participação no comércio internacional, adotou o enfoque particular sobre o empoderamento econômico das mulheres em sua Sexta Revisão Global, realizada em 2017. O estudo “*Aid for Trade at a Glance 2017: Promoting Trade, Inclusiveness and Connectivity for Sustainable Development*”, publicado em parceria pela OMC e OCDE, oferece evidências para tornar o comércio mais inclusivo às mulheres por meio do fechamento das lacunas de conectividade digital.¹⁷⁷

Outros temas relacionados ao comércio e ao empoderamento econômico das mulheres fazem parte da agenda da OMC e deverão ser aprofundados nos próximos anos. Em relação ao empreendedorismo feminino, a OMC pretende promover a inclusão financeira das mulheres comerciantes, por meio do acesso ao financiamento do comércio e à assistência financeira, reforçando a participação das mulheres nos mercados de contratos públicos e a inclusão de

¹⁷³ O Ponto Focal sobre Comércio e Gênero da OMC pode ser contatado pelo endereço de e-mail: trade-gender@wto.org.

¹⁷⁴ WTO action plan on trade and gender. Buenos Aires: World Trade Organization, 2017. Son., color. Legendado. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=28zU-Pnv5yk>>. Acesso em: 18 maio 2018.

¹⁷⁵ World Trade Organization. **WTO Trade-related Technical Assistance (TRTA)**. 2017. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/teccop_e/ittc_newsletter_e.pdf>. Acesso em: 14 maio 2018.

¹⁷⁶ Informações retiradas no site *Women and Trade* da OMC: <https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/womenandtrade_e.htm>. Acesso em: 14 maio de 2018.

¹⁷⁷ World Trade Organization. **Aid for Trade at a glance 2017: promoting trade, inclusiveness and connectivity for sustainable development**. Chapter 8. 2017. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/aid4trade17_fore_e.pdf>. Acesso em: 18 maio 2018.

empresas lideradas por mulheres, em particular as PMEs, nas cadeias globais de valor, analisando o impacto do Acordo de Facilitação de Comércio da OMC sobre a igualdade de acesso e oportunidades para as mulheres empresárias.

Evidências sugerem que incentivos a PMEs podem impactar positivamente as mulheres, que somam o equivalente a um terço das PMEs do mundo (10 milhões). Novas tecnologias e plataformas online permitem que essas empresas alcancem mercados estrangeiros de maneira relativamente fácil e barata, podendo facilitar a participação das mulheres no comércio internacional.¹⁷⁸

Ao possibilitar a flexibilização de locais e horários de trabalho, o *e-commerce* pode ser particularmente benéfico para mulheres com filhos que enfrentam maiores restrições de tempo e mobilidade.¹⁷⁹ Estudos estimam que a inclusão das mulheres no *e-commerce* contribuiria com até 18 bilhões de dólares para o PIB anual de 144 países em desenvolvimento.¹⁸⁰ Mas ainda é preciso superar a lacuna digital de gênero que somava 31% nos países menos desenvolvidos em 2016.¹⁸¹

Por fim, a Declaração Conjunta afirma a necessidade de inventariar as fontes de informação disponíveis, sua complementaridade e identificar as lacunas de dados existentes, como forma de melhorar a compreensão sobre as interações entre comércio e gênero, permitindo a formulação de políticas comerciais mais eficientes. Em 2019, será divulgado um relatório detalhado sobre o progresso na implementação da referida Declaração.

Tabela 5:

PRINCIPAIS EVENTOS REALIZADOS PELA OMC SOBRE GÊNERO	
WTO Public Forum	
2017	Session 2: How Trade Can Help Achieve Sustainable Development Goal #5 - Gender Equality Session 18: Trade Policy: Unlocking Opportunities for Women

¹⁷⁸ World Trade Organization. **Gender aware trade policy: a springboard for women's economic empowerment**, p. 5. Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/dgra_21jun17_e.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

¹⁷⁹ _____. **Word Trade Report**, 2017, p. 9. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/world_trade_report17_e.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

¹⁸⁰ Intel Corporation. **Women and the Web: Bridging the Internet gap and creating new global opportunities in low and middle-income countries**, 2012. Disponível em: <<https://www.intel.com/content/dam/www/public/us/en/documents/pdf/women-and-the-web.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2018.

¹⁸¹ World Trade Organization. **Gender aware trade policy: a springboard for women's economic empowerment**, p. 5. Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/dgra_21jun17_e.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

	<p>Session 40: Can Gender-sensitive Trade Policies Hinder the Spread of the Anti-globalisation Movements?</p> <p>Session 52: Fashioning a Cultural Shift through Digital Innovation by Empowering SMEs, Women Entrepreneurs and Artisans to Move from ‘Lowest Price’ to ‘Highest Value’</p> <p>Session 100: Gender and Trade: Fostering a Virtuous Circle</p>
2016	<p>Session 11: Inclusive Trade and Women’s Economic Empowerment: Aligning Global Trade with the 2030 Agenda</p> <p>Session 16: Shaping the Rules to Facilitate Active Participation of SMEs and Women in Global Markets</p> <p>Session 18: Inclusive Business: Empowering Women in the World of Intellectual Property and Beyond</p> <p>Session 23: Building the Case of SDGs: What’s in for Women Engineers & Scientists? A Call to Act!</p>
2015	<p>Workshop 3: Trade Improves Lives! A Case Study from Africa – Women Shea Collectors in Ghana, Burkina Faso and Mali</p> <p>Session 27: “Chalking it up to Trade” – the Role of Trade Facilitation in Improving the Livelihoods of East African Women</p>
2010	<p>Session 8: Doing it Differently: Reshaping the Global Economy</p> <p>Session 31: Campaign for Participation and Representation of Women’s Issues in Trade: Strengthening Responses to Create Wealth and Reduce Poverty for Women in Informal Cross Border Trade in Southern Africa</p>
2008	<p>Session 27: South-South Cooperation and Regional Integration: A Gender Perspective</p>
2007	<p>Session 12: Global Governance, International Trade and Development Discourses and National Policy-Making</p>
2006	<p>Equitable Trade: Creating a Level Playing Field for Men and Women</p> <p>Aid for Trade: Any Chances for a Gender-sensitive Development?</p>
International Women's day	
2017	<p>WTO Marks International Women’s Day with a focus on Gender Parity In the Organization</p>
2011	<p>International Women’s Day</p>

SEGUNDA PARTE

COMÉRCIO E GÊNERO EM PERSPECTIVA NACIONAL

“Sou agricultora e tenho as mãos calejadas, mas me falta casa, me falta terra e me falta pão. [...] pedimos aos constituintes que a mulher seja reconhecida como trabalhadora nas suas diferentes atividades, em casa ou fora dela.” A fala é de Antônia da Cruz Silva, coordenadora do Movimento Rural do Brejo Paraibano, durante a Assembleia Nacional Constituinte.

O período que antecedeu à promulgação da Constituição de 1988 foi marcado por forte articulação dos movimentos feministas no Brasil, resultando na incorporação de uma perspectiva de gênero em diversos dispositivos do texto constitucional que tratam do exercício dos direitos e garantias fundamentais individuais, do gozo dos direitos sociais e econômicos, bem como da igualdade de direitos e responsabilidades familiares entre mulheres e homens.

Diante da afirmação formal dos direitos das mulheres no texto constitucional e em inúmeros Tratados de Direitos Humanos incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, a discussão acerca da efetivação desses direitos perpassa, necessariamente, pela criação de condições materiais que permitam a sua realização. Em outras palavras, é preciso materializar os direitos das mulheres por meio de políticas públicas que se mostrem sensíveis ao gênero e inclusiva às mulheres.

Na execução de sua política externa, o Brasil tem celebrado compromissos essenciais ao empoderamento econômico das mulheres por meio de instrumentos pertencentes ao campo da *soft law*, a exemplo do que ocorre com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a Declaração Conjunta sobre Comércio e Gênero, reconhecidas pelo país. A ausência de coercibilidade dessas normas não retira a sua importância para o mundo jurídico, tampouco desobrigam as Partes de cumprirem com o acordado. O *Pacta Sunt Servanda* está na essência do direito e é condição imprescindível à coexistência pacífica dos povos.

Considerando as lições apreendidas até aqui, é possível afirmar que uma Agenda sobre Comércio e Empoderamento Econômico das Mulheres para o Brasil deve ser vista como indispensável por várias razões. A igualdade de direitos e oportunidades fortalece o sentimento de pertencimento à sociedade e bem-estar, mantendo a coesão social. Por outro lado, o crescimento econômico que não distribui riquezas dificulta o enfrentamento dos desafios de competitividade impostos pela globalização, prejudica a legitimidade de governos e compromete a própria sustentabilidade do crescimento econômico no longo prazo.

Nesse panorama, é proposta a seguinte questão: qual a função do direito na incorporação do gênero na política pública comercial brasileira?

CAPÍTULO 3 – IGUALDADE DE GÊNERO COMO MANDAMENTO CONSTITUCIONAL CONDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

A promulgação da Constituição de 1988 representou o grande marco jurídico e político do processo de democratização vivenciado pelo Estado brasileiro após o golpe de 1964, que instaurou a ditadura militar no país. O advento da nova Carta consagrou avanços significativos em relação ao reconhecimento e a promoção dos direitos das mulheres, reivindicados por organizações feministas antes mesmo da instalação da Assembleia Nacional Constituinte.

Em 29 de agosto de 1985, foi instituído o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), pela Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985, com o objetivo de promover, em âmbito nacional, políticas que visem eliminar a discriminação contra a mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país. O CNDM percorreu os estados brasileiros com a campanha Mulher e Constituinte, lançada em novembro de 1985, difundindo o *slogan* “Constituinte para valer tem que ter palavra de mulher” e ampliando os canais de comunicação entre os movimentos sociais das mulheres e os canais de decisão política no país.

Em 1986, ocorreu em Brasília o Encontro Nacional Mulher e Constituinte, com a participação de mais de duas mil mulheres, ocasião em que foi elaborada a Carta das Mulheres aos Constituintes.¹⁸² O preâmbulo do documento expressa a consciência das mulheres de que o Brasil só será verdadeiramente democrático e os seus cidadãos e cidadãs verdadeiramente livres quando, sem prejuízo de sexo, raça, cor, classe, orientação sexual, credo político ou religioso, condição física ou idade, for garantido igual tratamento e igual oportunidade de acesso às ruas, palanques, oficinas, fábricas, escritórios, assembleias e palácios.

Buscando efetivar o princípio da igualdade que se desenhava na nova Constituição Brasileira, as mulheres estabeleceram alguns princípios gerais, reivindicando do constituinte: *i*) o estabelecimento de preceito revogador de todas as disposições legais que implicassem em classificações discriminatórias; *ii*) o reconhecimento da afronta ao princípio da igualdade como crime inafiançável; *iii*) a recepção, sem reservas, das Convenções e Tratados internacionais de que o país fosse signatário, no que diz respeito à eliminação de todas as formas de discriminação; *iv*) e o reconhecimento da titularidade do direito de ação aos movimentos sociais organizados, sindicatos, associações e entidades da sociedade civil, na defesa dos interesses coletivos.

¹⁸² Consulta ao documento disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/ConstituicoesBrasileiras/constituicao-cidada/constituintes/a-constituente-e-as-mulheres>>.

Além de princípios gerais, a Carta das Mulheres aos Constituintes continha reivindicações específicas relacionadas à família, ao trabalho, à saúde, à educação e cultura, à violência e a questões nacionais e internacionais. Muitas das propostas apresentadas foram inseridas no texto constitucional e merecem ser destacadas para efeitos de orientação normativa das políticas públicas que devem ser adotadas pelo governo com o intuito de criar as condições necessárias à igualdade de oportunidades entre mulheres e homens nos diversos campos da vida social.¹⁸³

No Artigo 5º da Constituição de 1988, que consagra o rol de direitos e garantias individuais, foram asseguradas a igualdade de direitos e obrigações entre mulheres e homens (inciso I) e as condições para que as presidiárias possam permanecer com seus filhos durante o processo de amamentação (inciso L). O Artigo 6º reconhece a proteção à maternidade e à infância como direito social.

No Artigo 7º, que trata do rol de direitos sociais, foram asseguradas a licença gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração mínima de cento e vinte dias (inciso XVIII); a licença paternidade, nos termos fixados em lei (inciso XIX); a proteção ao mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei (inciso XX); a assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas (inciso XXV); e a proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil (inciso XXX). Relevante também a previsão contida no Artigo 10, inciso II, alínea “b” do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que assegura a estabilidade para a mulher gestante desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.

Os Artigos 183, §3º, relativo à política urbana, e 189, Parágrafo Único, relativo à política agrária, asseguram que o título de domínio e a concessão de uso da propriedade serão conferidos à mulher ou ao homem, ou a ambos, independentemente do estado civil. O Artigo 226 reconhece que a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado, sendo reconhecidos a união estável como entidade familiar (§ 3º); a igualdade de direitos e deveres referentes à sociedade conjugal entre a mulher e o homem (§ 5º); o planejamento familiar como uma livre decisão do casal, devendo o Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito (§ 7º); e o dever do Estado de coibir a violência no âmbito das relações familiares (§ 8º).

¹⁸³ BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de. **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: A Sociedade na Tribuna**. Brasília: Edições Câmara, 2009, p. 94.

Ana L. Backes, Débora B. de Azevedo e José C. de Araújo destacam a ausência de mulheres entre os expositores da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos durante a Assembleia Nacional Constituinte, indicando o quanto o espaço partidário e eleitoral estava sob o predomínio de homens.¹⁸⁴

O período após o advento da Constituição de 1988 foi marcado por uma ampla produção de normas internas voltadas à proteção e promoção dos direitos humanos e pela adesão do Estado brasileiro aos principais Tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. Para Flávia Piovesan, os avanços obtidos no plano internacional, por meio da ratificação desses tratados, têm impulsionado transformações no plano interno. A autora destaca que a experiência constitucional brasileira está em consonância com os parâmetros internacionais no que concerne à promoção da igualdade de gênero, por meio de medidas compensatórias (vertente promocional) e proibitivas da discriminação contra a mulher (vertente repressiva).¹⁸⁵

O texto constitucional veda expressamente a discriminação com base no sexo e no estado civil, assegurando a igualdade de direitos e deveres entre mulheres e homens. Contudo, três décadas após a promulgação da Constituição de 1988, percebe-se que a afirmação da não discriminação foi insuficiente para alcançar a efetiva igualdade entre mulheres e homens. No campo da atividade econômica, o chamado “teto de vidro”¹⁸⁶ é ilustrativo da realidade não isonômica entre os gêneros.

Em termos de concretização de direitos, é preciso discutir ações e políticas nacionais que se destinem a criação das condições materiais necessárias à promoção da igualdade entre mulheres e homens. O presente Capítulo pretende identificar as principais bases normativas (constitucionais e internacionais) que asseguram proteção especial às mulheres, discutindo a função do direito no processo de elaboração das políticas públicas, buscando, a partir dos objetivos definidos pelo constituinte e pelas normas internacionais elaboradas sobretudo no

¹⁸⁴ BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de. **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: A Sociedade na Tribuna**. Brasília: Edições Câmara, 2009, p. 242.

¹⁸⁵ PIOVESAN, Flávia. Igualdade de Gênero na Constituição Federal: os direitos civis e políticos das mulheres do Brasil, p. 15. In: DANTAS, Bruno et al (Org.). **Constituição de 1988: O Brasil 20 Anos Depois - Os Alicerces da Redemocratização**. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. p. 1-22. Volume I. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

¹⁸⁶ A expressão é utilizada para designar a barreira que se impõe, muitas vezes de forma sutil, à ascensão feminina aos cargos laborais de maior remuneração. A esse respeito: “[...] o acesso a posições de poder no mundo do trabalho é um exemplo claro de que as desigualdades de gênero permanecem mesmo entre os estratos mais ricos e com maior acesso à educação formal: o chamado ‘teto de vidro’ tem sido constatado nas empresas, na burocracia e Estado e na política, definindo limites mesmo para as mulheres que tiveram oportunidades semelhantes às de seus colegas homens e que são mais escolarizadas do que eles”. BIROLI, Flávia. **Gênero e Desigualdades: limites da democracia no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 13.

âmbito do Sistema das Nações Unidas, fixar o desenho jurídico que permitirá incluir uma perspectiva de gênero na política comercial brasileira.

Seção 1 – As relações entre o direito internacional e o direito constitucional e a busca pela máxima efetividade dos direitos humanos das mulheres

Durante muito tempo, as relações entre o direito internacional e o direito interno foram estudadas com a finalidade de responder a uma questão central: qual norma deveria prevalecer em caso de conflito?

O primeiro estudo sistemático a respeito dessas relações foi desenvolvido pelo alemão Heinrich Triepel, no ano de 1899. O modelo proposto por Triepel concebia o direito internacional e o direito interno como ordens jurídicas independentes, sem nenhum ponto de intersecção. Dessa forma, para que o direito internacional fosse aplicado ao plano nacional era necessário transformá-lo em direito interno, incorporando-o ao sistema jurídico local através de uma lei ou de outro instrumento normativo próprio (teoria da incorporação). A teoria desenvolvida por Triepel foi batizada de dualista por Alfred Verdross, em 1914.¹⁸⁷

Em razão da completa independência entre as duas ordens jurídicas, não se admitia haver incompatibilidade entre elas. O fundamento proposto para o direito internacional era o da união das vontades de cada Estado destinada a satisfazer interesses comuns, uma vez que a vontade individual de um Estado não poderia subordinar as vontades dos demais.¹⁸⁸

Opondo-se ao dualismo, a teoria denominada monista defende o direito internacional e o direito interno como componentes de uma mesma ordem jurídica. O monismo costuma ser dividido em duas correntes principais que divergem em relação ao direito que deve prevalecer quando caracterizado um conflito entre normas de direito internacional e de direito interno.

O monismo com primazia do direito interno, de base hegeliana, considera que o Estado é detentor de soberania absoluta, não se sujeitando a nenhum sistema jurídico que não seja oriundo de sua vontade. Para essa corrente de pensamento, o direito internacional consiste, na verdade, no direito interno aplicado às relações internacionais mantidas pelo Estado. Já o monismo com primazia do direito internacional foi elaborado pela Escola de Viena, a partir dos estudos desenvolvidos por Hans Kelsen, na chamada Teoria Pura do Direito. A norma

¹⁸⁷ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Custo de Direito Internacional Público**. 15 ed. rev. e ampl. Volume I. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 121-122.

¹⁸⁸ LUPI, André Lipp Pinto Basto. O Brasil é dualista? anotações sobre a vigência de normas internacionais no ordenamento brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 46, n. 184, p.29-45, out./dez. 2009. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194945>>. Acesso em: 07 ago. 2018, p. 31.

consuetudinária do *pacta sunt servanda*, pertencente ao direito internacional, foi inserida como a norma hipotética fundamental (“Grundnorm”) no ápice do sistema hierarquizado de normas proposto por Kelsen. Segundo essa corrente de pensamento, todas as demais normas de direito internacional e de direito interno existentes retiravam da norma do *pacta sunt servanda* o seu pressuposto de validade.¹⁸⁹

Para Dominique Carreau e Jahyr-Philippe Bichara, o dualismo, ao considerar que os Estados seriam os únicos sujeitos do direito internacional e única fonte de produção das normas internacionais, se mostra obsoleto para os dias que vivemos. A globalização e a intensa interdependência entre os membros da sociedade internacional provocaram mudanças substanciais no modelo de produção de normas internacionais, atualmente determinado pelo policentrismo jurídico. A elaboração das normas internacionais (ou transnacionais, como preferem os referidos autores) deixou de ser monopólio dos Estados para se tornar uma atividade compartilhada entre os vários atores internacionais, incluindo as pessoas privadas, como associações e sindicatos. As Regras formuladas por membros de natureza privada, ao representarem as “melhores práticas” de uma atividade globalizada, tendem a ser recepcionadas pelos legisladores nacionais.¹⁹⁰

Isso não quer dizer que a teoria monista se encontre isenta de críticas. O monismo com primazia do direito interno nega a existência autônoma do direito internacional, não encontrando respaldo na prática internacional. Se a validade dos tratados internacionais repousasse exclusivamente nas normas constitucionais que estabelecem o seu modo de conclusão, “toda modificação na ordem constitucional por um processo revolucionário deveria acarretar a caducidade de todos os tratados”, o que não acontece. Por outro lado, críticos do monismo com primazia do direito internacional consideram que essa corrente de pensamento não seria correspondente à história, uma vez que o Estado teria nascido antes do direito internacional.¹⁹¹

Na órbita internacional, os tribunais têm afirmado a superioridade do direito internacional em suas decisões e opiniões consultivas.¹⁹² A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, adotada em 23 de maio de 1969, determina que todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé, em consagração ao *pacta sunt servanda* (Artigo

¹⁸⁹ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Custo de Direito Internacional Público**. 15 ed. rev. e ampl. Volume I. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 123-124.

¹⁹⁰ CARREAU, Dominique; BICHARA, Jahyr-Phillipe. **Direito Internacional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 38-39.

¹⁹¹ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Op. Cit.*, p. 123-124.

¹⁹² *Ibidem*, p. 127.

26). O referido instrumento estabelece que uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado (Artigo 27).¹⁹³

Apontamentos de natureza lógica também têm sido reiterados pela doutrina que milita a favor da superioridade do direito internacional. Carreau e Bichara defendem que a razão de ser do direito internacional é propor e impor aos Estados o respeito de regras uniformes, enquanto o direito interno define as regras específicas de cada nação. Nesse contexto, assegurar a aplicação da norma internacional é indispensável à coexistência dos Estados e demais sujeitos internacionais.¹⁹⁴

Em termos pragmáticos, a superioridade do direito internacional não é reconhecida pela totalidade da comunidade internacional, mesmo que a não observância dos compromissos internacionais possa acarretar a responsabilização internacional do Estado faltoso. A decisão sobre as relações entre o direito internacional e o direito interno costuma ser adotada pela Constituição de cada país.¹⁹⁵

No caso do Brasil, a Constituição de 1988 atribui ao Presidente da República a competência privativa para celebração de tratados, convenções e atos internacionais, sujeitando-os ao referendo do Congresso Nacional (Artigo 84). Ao Congresso Nacional compete exclusivamente decidir sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (Artigo 49).

No julgamento do Agravo Regimental em Carta Rogatória nº 8274-4, ao discutir sobre a incorporação dos acordos celebrados no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o STF entendeu pela ausência de previsão dos princípios do efeito direto e da aplicabilidade imediata da norma internacional pelo sistema constitucional brasileiro. O Tribunal assentou que não se exige a edição de lei específica para efeito de incorporação do ato internacional ao direito interno (visão dualista extremada), mas que, para efeitos de excoutoriedade doméstica dos Tratados internacionais, é adotado o *iter* procedimental que compreende a aprovação do Congresso Nacional e a promulgação do texto convencional por Decreto do Poder Executivo (visão dualista moderada).¹⁹⁶

¹⁹³ BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

¹⁹⁴ CARREAU, Dominique; BICHARA, Jahyr-Phillipe. **Direito Internacional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 56-57.

¹⁹⁵ SANTIAGO, Igor Mauler. Relações entre o Direito Interno e o Direito Internacional em Matéria Tributária. **Revista Internacional de Direito Tributário**, Belo Horizonte, v. 3, p.169-195, jan./jun. 2005, p. 176.

¹⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Reg. em Carta Rogatória nº 8279. Brasília, 17 de junho de 1998. **Diário de Justiça**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=324396>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

A doutrina internacionalista tem referido, contudo, que as normas constitucionais expressam a tentativa de adaptação da Constituição à ordem jurídica internacional que se sobrepõe a ela.¹⁹⁷ Carreau e Bichara defendem que a sujeição do Estado brasileiro à ordem internacional está claramente fixada no Artigo 4º da Constituição de 1988, que estabelece os princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil. Para os autores, o referido dispositivo expressa a vontade do constituinte originário de 1988 de “constitucionalizar” os princípios gerais do direito internacional, com a finalidade de estipular como o Estado brasileiro deve se comportar na comunidade internacional, em consonância com os propósitos essenciais estabelecidos pela Carta das Nações Unidas.

Prosseguem os autores defendendo que “a consequência jurídica do art. 4º da Constituição Federal para o Estado brasileiro consiste no determinismo de suas ações tanto no plano internacional como no plano interno.” A regra constitucional exige a efetiva aplicação desses princípios em benefício das pessoas sob a tutela do Estado brasileiro.¹⁹⁸

A par da discussão entre dualistas e monistas, em muito superada nos dias atuais, deve-se buscar os caminhos conciliatórios entre o direito internacional e o direito interno que possam conduzir a uma máxima efetividade aos direitos humanos das mulheres. Essa é a questão central a ser discutida nos próximos tópicos.

§ 1º Os fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil

A Constituição de 1988 avançou indiscutivelmente na consolidação dos direitos e garantias fundamentais e na proteção dos grupos mais vulneráveis da sociedade. O alargamento significativo do campo dos direitos e garantias fundamentais colocou a Carta brasileira entre as mais avançadas do mundo no que diz respeito à matéria. O tratamento conferido aos direitos humanos pelo texto constitucional serviu para impor os direitos humanos como tema fundamental na agenda internacional do Brasil. Por sua vez, essa nova agenda internacional repercutiu no plano nacional, impulsionando mudanças no ordenamento jurídico interno.¹⁹⁹

A centralidade dos direitos humanos na ordem constitucional brasileira é sentida desde o preâmbulo da Constituição de 1988, que institui um Estado de Direito destinado a assegurar o

¹⁹⁷ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito Constitucional Internacional**. 2 ed. rev. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 36.

¹⁹⁸ CARREAU, Dominique; BICHARA, Jahyr-Phillipe. **Direito Internacional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 47.

¹⁹⁹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 81.

exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a 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.

O Título I da Constituição de 1988 trata dos fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Por força de seu Artigo 1º, o Estado Democrático de Direito brasileiro tem como alicerce (fundamentos) a soberania, a cidadania, a dignidade humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o pluralismo político. Piovesan enxerga na cidadania e na dignidade humana a função democratizadora dos direitos fundamentais.²⁰⁰

O Artigo 3º da Constituição de 1988 estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A dignidade humana consiste no núcleo básico e informador de todo o ordenamento jurídico brasileiro, funcionando como critério de valoração que orienta a interpretação e a compreensão de todo sistema constitucional. A Constituição de 1988 acolheu os princípios da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, conjugando os valores da liberdade e da igualdade, de modo que suas cidadãs e seus cidadãos não poderão usufruir das liberdades fundamentais se lhes faltarem a igualdade de oportunidades no gozo dos direitos fundamentais.²⁰¹

A) Dignidade e seus corolários: integridade psicofísica, liberdade e solidariedade

O direito é força de transformação da realidade social. A ele cumpre o desafio de estabelecer os valores fundamentais comuns da sociedade, fornecendo a moldura moral e ética necessária à elaboração das leis. Ao mesmo tempo, o direito deve assegurar os mais amplos espaços de liberdade possíveis que permitam a realização das aspirações pessoais de cada

²⁰⁰ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 82.

²⁰¹ *Ibidem*, p. 83-90.

pessoa, em sua trajetória de vida particular. Nesse ponto, surge uma questão primordial que consiste em identificar quais os atributos essenciais à pessoa humana.²⁰²

Como atributo intrínseco ao ser humano, a dignidade extrai suas raízes do cristianismo, da ética e da filosofia moral. No campo do direito, o interesse pelo estudo da dignidade é mais recente e decorre de sua afirmação em Tratados de Direitos Humanos e Constituições Nacionais. Embora concebida de maneira vaga, imprecisa e polissêmica, a dignidade não deixa de ser algo real, vivenciado concretamente por cada indivíduo.²⁰³

O término da Segunda Guerra Mundial marca a ascensão da dignidade como um conceito jurídico. A crença no formalismo e no raciocínio puramente dedutivo e na divisão entre direito público e privado começam a ruir, dando ensejo à aproximação entre o direito, a filosofia moral e a política. A dignidade evoluiu como um conceito multifacetado, havendo razoável consenso de que, enquanto valor fundamental, ela se encontra subjacente às democracias constitucionais, mesmo quando não prevista expressamente pelos textos de suas Constituições.²⁰⁴

No Brasil, o respeito à dignidade tornou-se um comando jurídico formal com a promulgação da Constituição de 1988. A dignidade aparece no texto constitucional como fundamento do Estado brasileiro e alicerce de toda a ordem jurídica democrática nacional, não cumprindo apenas com o papel de assegurar um tratamento humano e não degradante e de proteção da integridade física dos indivíduos. Considerando a sua normatividade, a dignidade determina a completa transformação de um direito que não mais encontra a sua razão de ser em valores individualistas.²⁰⁵

Ana Paula de Barcellos enfatiza que a realidade jurídica brasileira, fundada na Constituição de 1988, adota a dignidade humana como princípio fundamental e finalidade principal do Estado. A eficácia positiva da dignidade impõe ao Estado o dever de assegurar as condições materiais de existência de seus cidadãos.²⁰⁶

²⁰² MORAES, Maria Celina Bodin de. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang et al (Coord.). **Constituição, Direitos Sociais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 107-149, p. 110.

²⁰³ SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, p. 361-388, jan./jun. 2007, p. 362. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/27252/dimensoes_dignidade_pessoa_humana.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2018.

²⁰⁴ BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: A Construção de um Conceito Jurídico à Luz da Jurisprudência Mundial**. 2º reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 61-63.

²⁰⁵ MORAES, Maria Celina Bodin de. *Op. Cit.*, p. 118.

²⁰⁶ BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 248-249.

Ao assumir a condição de princípio fundamental, a dignidade serve como justificação moral e fundamento jurídico-normativo dos direitos fundamentais. Segundo Luís Roberto Barroso, a dignidade funciona como fonte de direitos e de deveres, incluindo direitos não enumerados de forma expressa pelo texto constitucional, mas que são reconhecidos como parte das sociedades democráticas maduras. Além disso, a dignidade informa a interpretação dos direitos constitucionais, auxiliando na definição de seu alcance em casos concretos.²⁰⁷

Ao explorar as dimensões da dignidade, Ingo Wolfgang Sarlet aponta para o seu caráter irrenunciável e inalienável. A dignidade não pode ser criada, concedida ou retirada, ainda que possa vir a ser indevidamente violada. Como atributo inerente a todas as pessoas (dimensão ontológica da dignidade), a dignidade não comporta discricionariedade em seu reconhecimento.²⁰⁸

Por outro lado, a dignidade também deve ser assegurada em sua dimensão comunitária ou social. Uma vez que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos (artigo 1º da DUDH), a dignidade precisa ser tutelada no âmbito da intersubjetividade e da pluralidade, assegurando que os indivíduos sejam tratados com igual consideração e respeito por parte do Estado e da sociedade.²⁰⁹

Marina C. Bodin de Moraes identifica os princípios da igualdade, da integridade psicofísica, da liberdade e da solidariedade como corolários da dignidade humana. A autora defende que essa decomposição permite solucionar conflitos entre situações jurídicas subjetivas que tenham amparo em um dos referidos princípios através da ponderação em favor do conceito da dignidade: “somente os corolários, ou subprincípios em relação ao maior deles, podem ser relativizados, ponderados, estimados. A dignidade [...] vem à tona no caso concreto, quando e se bem feita aquela ponderação”.²¹⁰

O princípio da igualdade será abordado no próximo tópico deste trabalho. No tocante ao princípio da integridade psicofísica, Moraes assinala que estão contemplados tradicionalmente em seu âmbito de proteção o direito de não ser torturado e certas garantias penais, como a proibição de sujeição do indivíduo a penas cruéis. Na esfera cível, a integridade

²⁰⁷ BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: A Construção de um Conceito Jurídico à Luz da Jurisprudência Mundial**. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 66.

²⁰⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, p. 361-388, jan./jun. 2007, p. 366-369. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/27252/dimensoes_dignidade_pessoa_humana.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2018.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 369-373.

²¹⁰ MORAES, Maria Celina Bodin de. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang et al (Coord.). **Constituição, Direitos Sociais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 107-149, p. 119.

psicofísica tem ampliado o seu alcance, servindo de garantia para numerosos direitos de personalidade. Os maiores dilemas quanto à efetividade do princípio da integridade psicofísica permanecem atrelados ao ramo do “Biodireito” em face do avanço da biotecnologia e de suas consequências para a esfera psicofísica do ser humano.²¹¹

A tutela do princípio da integridade psicofísica das mulheres no Brasil tem como marco jurídico fundamental a Lei Maria da Penha que estabelece mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Além disso, importantes Convenções internacionais já incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro asseguram a proteção da integridade psicofísica das mulheres, a exemplo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, de 1979, e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, de 1994.

A liberdade surge como corolário da dignidade em sua dimensão ontológica, consubstanciando-se no livre exercício da vida privada. “Liberdade significa, cada vez mais, poder realizar, sem interferência de qualquer gênero, as próprias escolhas individuais, mais, o próprio projeto de vida, exercendo-o como melhor convier.”²¹²

Como desdobramento da liberdade, a autonomia fundamenta o livre arbítrio dos indivíduos, lhes permitindo buscar, por conta própria, o ideal de viver bem e de ter uma vida boa. Uma pessoa autônoma define as regras que vão reger a sua própria vida, pressupondo como condições a capacidade, a independência e a escolha. A autonomia é parte da liberdade individual de cada pessoa que não pode ser suprimida por interferências sociais ou estatais por abranger as decisões pessoais mais básicas.²¹³

A liberdade e a autonomia, todavia, não se sustentam se o direito não assegurar a integridade psicofísica de todas as pessoas como condição indispensável a uma existência digna e ao exercício dos direitos de personalidade e de bem-estar.²¹⁴

Mas, como já dito, o direito hoje não encontra o seu valor fundamental na vontade individual das pessoas. Os ideais de humanidade e de dignidade, consolidados nas Constituições do Século XX, dão novo suporte ao direito que agora conclama os Poderes Públicos a uma atuação promocional, calcada na realização da justiça distributiva. Nesse

²¹¹ BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: A Construção de um Conceito Jurídico à Luz da Jurisprudência Mundial**. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 82.

²¹¹ MORAES, Maria Celina Bodin de. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang et al (Coord.). **Constituição, Direitos Sociais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 107-149, p. 127.

²¹² *Ibidem*, p. 138.

²¹³ BARROSO, Luís Roberto. *Op. Cit.*, p. 82.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 127.

contexto, a solidariedade surge como princípio constitucional indispensável à realização da dignidade em sua dimensão comunitária.

A Constituição de 1988 trata da solidariedade social como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (Artigo 3º, inciso I). Inserida de forma programática no texto constitucional, a solidariedade visa alcançar uma “igual dignidade social” para todas as pessoas, garantindo “uma existência digna, comum a todos, em uma sociedade que se desenvolva como livre e justa, sem excluídos ou marginalizados.”²¹⁵

O espírito da solidariedade conduz a busca pela melhoria da qualidade de vida de todas as pessoas. Consequentemente, exige que a vulnerabilidade humana seja tutelada, sobretudo em relação aos grupos sociais mais frágeis que necessitam de especial proteção da lei. Enquanto princípio constitucional, a solidariedade deve orientar a elaboração das leis e das políticas públicas, bem como a interpretação e aplicação do direito, como forma de assegurar a realização da igualdade substancial e da justiça social.

B) Igualdade e Não Discriminação

O tratamento genérico e abstrato conferido a todos os indivíduos pelos primeiros instrumentos de proteção dos direitos humanos, adotados no âmbito do Sistema das Nações Unidas (DUDH, PIDCP, PIDESC), não foi suficiente para promover a igualdade material entre os diversos segmentos da sociedade. Situações de vulnerabilidade específicas exigiram uma resposta diferenciada dos poderes públicos, impulsionando mudanças no tocante ao conteúdo normativo do princípio da igualdade.

Historicamente, nota-se na sociedade ocidental um anseio pela concretização dos ideais de equidade e justiça e pela inserção do indivíduo no centro da preocupação de toda a ordem jurídica. A evolução conceitual do princípio igualdade reflete “o grito dos excluídos” em busca da inserção social através da superação das adversidades de natureza jurídica, econômica, fisiológica ou social.²¹⁶

A igualdade surge com Sólon (640-560 a.C) como um ideal a ser alcançado. As contribuições posteriores ofertadas por filósofos da Antiguidade deixaram como legado para a humanidade um aparato filosófico de importância atemporal em relação à igualdade. O

²¹⁵ MORAES, Maria Celina Bodin de. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang et al (Coord.). **Constituição, Direitos Sociais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 107-149, p. 142.

²¹⁶ GURGEL, Yara Maria Pereira. **Direitos Humanos, Princípio da Igualdade e Não Discriminação: Sua Aplicação às Relações de Trabalho**. São Paulo: LTr, 2010, p. 34.

cristianismo, ao pregar que todas as pessoas nasciam iguais em dignidade, valor e liberdade, também contribuiu para a moldura histórica da igualdade.²¹⁷

Com o advento do século XVIII, a liberdade tornou-se instrumento de combate contra o arbítrio das classes dominantes, em particular da nobreza e do clero. É nesse período que os ideais da Revolução Francesa (liberdade, igualdade e fraternidade) e os emblemas do Iluminismo (em especial, a divisão de poderes) vão impulsionar o movimento burguês que defendia, pelo menos em tese, a liberdade contra o Poder Público e a igualdade de tratamento perante a lei.

A igualdade como comando jurídico formal foi reconhecida pela primeira vez pelas Constituições Americana, de 1787, e Francesa, de 1793, dando início ao constitucionalismo moderno. Nos termos consagrados pelas Constituições e Declarações de Direito proclamadas no século XVIII e início do século XIX, a igualdade traduzia-se na proibição de distinções, na abolição de privilégios, e na afirmação e igualdade original ou de nascimento. A igualdade recebeu a moldura dos direitos naturais, essenciais e imprescritíveis, permanecendo, nesse período, intimamente ligada à problemática dos direitos à liberdade, de propriedade e de segurança.²¹⁸

Instaurava-se o modelo liberal da igualdade perante a lei, segundo o qual todas as pessoas faziam jus aos direitos de maneira neutra e universal. Não havia previsão de tratamento desigual ainda que fosse para beneficiar os menos favorecidos socialmente. A igualdade perante a lei condicionava a atuação de todo operador do direito, vinculando principalmente a atividade do legislador quanto à criação e ao conteúdo da norma jurídica.²¹⁹

As transformações sociais ocorridas no século XIX, em virtude da Revolução Industrial e da ascensão das doutrinas socialistas, provocaram profundas mudanças no referencial formal da igualdade. As Constituições Mexicana, de 1917, e Alemã (de Weimar), de 1919, são representativas das transformações que resultaram no surgimento da segunda dimensão dos direitos humanos, constituída pelos direitos sociais, econômicos e culturais, concomitantemente ao aparecimento da igualdade material ou substancial.

Nas palavras de Jorge Miranda, existe uma “tensão inelutável entre liberdade e igualdade”. Um princípio radical de liberdade, aplicado às últimas consequências, obsta a

²¹⁷ GURGEL, Yara Maria Pereira. **Direitos Humanos, Princípio da Igualdade e Não Discriminação: Sua Aplicação às Relações de Trabalho**. São Paulo: LTr, 2010, p. 35.

²¹⁸ ALBURQUEQUE, Martin de. O Constitucionalismo e a Igualdade, p. 54. In: ALBURQUEQUE, Martin de. **Da Igualdade**. Coimbra: Almedina, 1993. p. 45-79.

²¹⁹ GURGEL, Yara Maria Pereira. *Op. Cit.*, p. 37 e 40.

realizada da igualdade humana.²²⁰ Por outro lado, entendida como realidade natural (formal), a igualdade torna-se um princípio neutro ou vazio de conteúdo. “No extremo, através da uniformidade, o princípio da igualdade elimina a liberdade, destruindo o homem”.²²¹

Ao ratificar a vertente material do princípio da igualdade sem perder de vista a preservação e a efetivação das liberdades públicas, o Estado do Bem-Estar Social caminhou para um maior equilíbrio entre a liberdade e a igualdade. Ao contrário do que até então se pensava, as particularidades dos indivíduos demandam o tratamento diferenciado para que não sejam criadas desigualdades sociais ou potencializadas aquelas já existentes. A concepção formal de igualdade foi substituída por uma concepção construída de igualdade, que privilegia não mais o ponto de partida, mas sim o ponto de chegada como ideal a atingir.²²²

Os direitos são os mesmos para todas as pessoas, mas nem todas as pessoas se encontram em igualdade de condições para exercê-los. “[...] é preciso que essas condições sejam criadas ou recriadas através da transformação da vida e das estruturas dentro das quais as pessoas se movem”.²²³ Consequentemente, novas responsabilidades são incorporadas ao Estado considerando a sua função de agente promotor, estimulador e assegurado dos direitos humanos e liberdades fundamentais.

O tratamento diferenciado assegurado a determinados indivíduos só é devido diante de um motivo juridicamente relevante, como no caso de ofensa a direitos humanos básicos e aos valores democráticos fundamentais. Nesses casos, a igualdade material assegura ao indivíduo o direito de ser diferente, o direito ao reconhecimento da identidade e ao recebimento de tratamento digno “sem ser estereotipado ou obrigado a se enquadrar em determinado padrão, imposto pela sociedade.”²²⁴

Não basta, contudo, afirmar que os iguais devem ser tratados de forma igual e os desiguais de forma desigual, é preciso garantir que ninguém será privilegiado ou prejudicado em razão de características particulares, a exemplo do gênero. O princípio da não discriminação proíbe todo tratamento jurídico diferenciado que seja amparado por razões que ponham em risco o valor da dignidade humana.²²⁵ Como vertente negativa do princípio da igualdade, o princípio da não discriminação considera que para garantir a igualdade de tratamento a todos é

²²⁰ Miranda, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 3. ed. Tomo IV. Coimbra: Coimbra Ed., 2000, p. 225.

²²¹ GARCIA, Maria Glória F. P. D. Princípio da Igualdade: da uniformidade à diferenciação ou a interminável histórica de Caim e Abel, dois irmãos marcados pela diferença, p. 11. In: GARCIA, Maria Glória F. P. D. **Estudos sobre o Princípio da Igualdade**. Coimbra: Almedina, 2005. p. 7-28.

²²² *Ibidem*, p. 12.

²²³ Miranda, Jorge. *Loc Cit.*

²²⁴ GURGEL, Yara Maria Pereira. **Direitos Humanos, Princípio da Igualdade e Não Discriminação: Sua Aplicação às Relações de Trabalho**. São Paulo: LTr, 2010, p. 45.

²²⁵ GARCIA, Maria Glória F. P. D. *Op. Cit.*, p. 18.

primordial que ninguém seja discriminado ou privado de qualquer direito em razão do gênero, cor, idade, estado civil, orientação sexual etc.²²⁶

A igualdade aparece no preâmbulo da Constituição de 1988 como valor supremo de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Afeiçoa-se também como princípio indispensável à concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (Artigo 3º). Já o princípio da não discriminação está consagrado no Artigo 3º, inciso IV, e no Artigo 7, inciso XXX, da Constituição de 1988. É ele o fio condutor do chamado modelo repressor ou da política neutra. Nesse modelo, o Estado busca proteger seus jurisdicionados de tratamentos discriminatórios editando normas que proíbem a discriminação nos campos público e privado e estabelecendo sanções para as condutas transgressoras.²²⁷

A igualdade material e a não discriminação, pautadas pelos valores sociais da solidariedade, são princípios necessários ao exercício efetivo da democracia, da cidadania e dos direitos e liberdades das mulheres. A sua concretização não condiz com uma postura neutra do Estado. Ao contrário, exigem do ente público a adoção de ações e de políticas orientadas não apenas pelos princípios constitucionais fundamentais estudados no decorrer desta seção, mas também pelos compromissos internacionais humanitários recepcionados pelo país.

§ 2º A incorporação dos compromissos internacionais de gênero no ordenamento jurídico brasileiro

O Brasil é signatário de importantes Tratados que oferecem proteção aos direitos humanos das mulheres. No primeiro Capítulo, foi visto que as primeiras normas de direitos humanos adotadas pela ONU já expressavam o sentimento de oferecer tratamento igualitário a mulheres e homens, a despeito da neutralidade e da generalidade que marcaram a elaboração da Carta Internacional de Direitos Humanos. Posteriormente, foram aprovados Tratados que asseguram tratamento especial e específico às mulheres, como a Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres (1953) e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979).

Ainda no âmbito do Sistema das Nações Unidas, merecem destaque as Convenções aprovadas pela Conferência Internacional do Trabalho, da OIT, que asseguram a igualdade nas

²²⁶ GURGEL, Yara Maria Pereira. **Direitos Humanos, Princípio da Igualdade e Não Discriminação: Sua Aplicação às Relações de Trabalho**. São Paulo: LTr, 2010, p. 49.

²²⁷ *Ibidem*, p. 51

relações trabalhistas, em particular as Convenções n^{os} 100 e 111. As Convenções n^{os} 156, 183 e 189 também promovem a igualdade de gênero no campo laboral.

Na condição de Membro da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Estado brasileiro também aderiu a importantes Tratados regionais de proteção dos direitos humanos das mulheres. O principal instrumento interamericano que visa coibir a desigualdade e a discriminação de gênero foi aprovado pela Assembleia Geral da OEA, no dia 9 de junho de 1994. Trata-se da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, adotada na cidade de Belém do Pará. A Convenção foi incorporada ao ordenamento jurídico nacional através do Decreto n^o 1.973, de 1^o de agosto de 1996.

Nos termos da Convenção Interamericana, a violência contra a mulher é definida como qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera doméstica quanto na comunidade em que vive, inclusive no âmbito das instituições educacionais e das relações de trabalho.

Questão de primordial importância para assegurar a observância dos direitos humanos das mulheres diz respeito à recepção e hierarquia dos Tratados de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro. Originalmente, a matéria foi disciplinada pelo Artigo 5^o, §§ 1^o e 2^o da Constituição de 1988. Da leitura dos referidos dispositivos, percebe-se que os direitos e garantias fundamentais podem ser de três tipos: aqueles consagrados expressamente pelo Constituição; aqueles que decorrem implicitamente do regime e princípios por ela adotados, e aqueles previstos nos Tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Vê-se, portanto, que os direitos humanos enunciados em Tratados internacionais firmados pelo Brasil foram incluídos no catálogo dos direitos constitucionalmente assegurados. O disposto no Artigo 5^o, § 2^o confere a natureza especial e diferenciada de norma constitucional aos referidos direitos. Essa conclusão advém da interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional e da força expansiva da dignidade humana e dos direitos fundamentais como parâmetro axiológico que orienta a compreensão de todo o sistema constitucional.²²⁸

Com o advento da Emenda Constitucional n^o 45, de 30 de dezembro de 2004, o Artigo 5^o da Constituição passou a contar com o § 3^o que atribui *status* formal de norma constitucional aos Tratados de Direitos Humanos aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros. A nova previsão constitucional não alterou, contudo, o *status* material de norma constitucional dos Tratados de Direitos Humanos

²²⁸ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 108.

não aprovados pelo referido procedimento. Essa é sem dúvida a visão que confere maior efetividade aos direitos humanos no plano interno.

Entretanto, não foi esse o entendimento assentado pela maioria do STF, no Recurso Extraordinário nº 466.343/2008. A decisão da Corte foi no sentido de atribuir aos Tratados de Direitos Humanos não aprovados pelo quórum previsto no Artigo 5º, § 3º, o *status* de supralegalidade, negando-lhes o caráter de norma constitucional. Restaram vencidos os Ministros Celso de Mello, Cesar Peluso, Ellen Gracie e Eros Grau que votaram pela constitucionalidade desses Tratados.

O voto do Ministro Gilmar Mendes que expressou a tese vencedora dispôs que “os Tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico”, e que “diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo da supralegalidade”. Os Tratados de Direitos Humanos teriam, dessa forma, “o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante.”²²⁹

Em que pese a decisão proferida de forma majoritária pelos Ministros do STF, a leitura sistemática e teleológica da Constituição de 1988 permite concluir que, independentemente do procedimento de aprovação adotado, os Tratados de Direitos Humanos ratificados pelo Brasil possuem aplicabilidade imediata e estão inseridos no chamado bloco de constitucionalidade. O quórum qualificado de aprovação apenas reforça a natureza constitucional dos Tratados de Direitos Humanos, “adicionando um lastro formalmente constitucional aos tratados ratificados.”²³⁰

Essa é a interpretação que melhor se amolda as escolhas traçadas pelo constituinte, que, seguindo a ótica internacional de proteção ao ser humano, erigiu a dignidade humana como fundamento da República Federativa do Brasil (Artigo 1º, III) e a proteção dos direitos humanos (Artigo 4º, II) como princípio regente de suas relações no plano internacional.

O princípio da máxima efetividade das normas constitucionais também autoriza a interpretação em tela. Jorge Miranda leciona que a interpretação constitucional, como toda interpretação jurídica, está intimamente relacionada com a aplicação do Direito, não pretendendo a enunciação abstrata de conceitos, mas sim a conformação da vida pela norma.

²²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 4663431. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 05 jun. 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em: 03 maio 2018.

²³⁰ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 128.

Dessa forma, a interpretação constitucional não pode objetivar outra coisa senão os preceitos e princípios jurídicos que lhes correspondem.²³¹

Miranda defende que a Constituição seja apreendida como um todo coerente e harmônico. Considerando a diversidade dos bens constitucionais, particularmente no campo dos direitos fundamentais, é indispensável uma tarefa de concordância prática. A interpretação constitucional deve assentar-se no postulado de que “todas as normas constitucionais são verdadeiras normas jurídicas e desempenham uma função útil no ordenamento”. À nenhuma norma constitucional deve-se conferir uma interpretação “que lhe retire ou diminua a razão de ser”. É preciso conferir a cada norma constitucional, principalmente quando tratem de direitos fundamentais, “o máximo de capacidade de regulamentação e de realização”.²³²

Em outras palavras, devemos buscar a máxima efetividade das normas constitucionais em se tratando da proteção dos direitos humanos fundamentais. Daí a recusa em aceitar uma tese jurídica que retira do Artigo 5º, § 2º o seu conteúdo normativo que reconhece a materialidade constitucional de normas que não se encontram necessariamente expressas no texto da Constituição.

O princípio da máxima efetividade também tem previsão no Direito Internacional dos Direitos Humanos. Os Tratados de Direitos Humanos devem ser interpretados de modo a contribuir para o aumento da proteção do ser humano, ficando assegurada a plena aplicabilidade dos dispositivos convencionais.²³³

É possível, ainda, extrair a interpretação *pro homine* do Artigo 5º, §2º da Constituição de 1988. Na medida em que o dispositivo em comento reconhece a existência de direitos humanos implícitos oriundos do regime e dos princípios adotados pela ordem constitucional, fica estabelecida a comunicabilidade e a complementariedade entre todas as normas de direitos humanos, sejam elas de natureza internacional, constitucional ou infraconstitucional.

A interpretação *pro homine* busca assegurar a melhor e maior proteção às pessoas. Se formalmente o direito pode ser descrito como uma pirâmide, materialmente as normas de direitos humanos acham-se lado a lado, “uma tem contato direito com a outra, cabendo ao intérprete e aplicador do Direito eleger a que mais amplitude confere ao direito concreto.” Assim, quando se tratar de normas que asseguram um direito humano, deve-se aplicar aquela que mais amplia o seu campo de regulamentação, não importado a sua fonte. Em sendo o caso

²³¹ Miranda, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 5 ed. Tomo II. Coimbra: Coimbra Ed., 2003, p. 288.

²³² *Ibidem*, p. 289-291.

²³³ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 96.

de aplicar normas restritivas de direito humano, deve prevalecer aquela que menor restrição impõe ao seu gozo.²³⁴

O princípio da interpretação *pro homine* exige que toda a interpretação normativa dos direitos humanos seja realizada em benefício da proteção conferida aos seres humanos. Toda obrigação que decorra de normas de direitos humanos deve ser interpretada não em favor do Estado, mas em prol do indivíduo enquanto destinatário da proteção internacional de direitos humanos.²³⁵

Por outro lado, é necessário tecer considerações a respeito da natureza de *jus cogens* ou de norma imperativa de direito internacional geral atribuída a determinados direitos humanos protegidos por Tratados Internacionais. As bases conceituais do *jus cogens* foram firmadas pelo Artigo 53 da Convenção de Viena sobre os Direito dos Tratados, de 1969. Para fins do referido dispositivo, uma norma imperativa de Direito Internacional geral (*jus cogens*) é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza.²³⁶

As normas de *jus cogens* contemplam valores essenciais para a comunidade internacional. Por essa razão, possuem superioridade normativa em caso de conflito com outras normas de direito internacional (Artigos 53 e 64 da Convenção de Viena). André de Carvalho Ramos preceitua que pertencer ao *jus cogens* não significa a obrigatoriedade da norma internacional, pois “todas as normas internacionais o são”. Significa que, além de obrigatória, a norma cogente não pode ser revogada pela vontade isolada do Estado.²³⁷

Carreau e Bichara ressaltam que o reconhecimento do *jus cogens* representa um retorno à concepção do direito natural, uma vez que o direito cogente também se fundamenta, sob a ótica filosófica, na existência de certas regras fundamentais que se ligam à consciência universal e que são inerentes a qualquer sociedade internacional. Os autores aludem a existência de uma “ordem pública internacional” que não se pode derrogar e cujas consequências jurídicas de seu

²³⁴ GOMES, Luiz Flávio. Direito dos Direitos Humanos e a regra interpretativa "pro homine". **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 7, p. 197-202, fev. 2013. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/80>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

²³⁵ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 94.

²³⁶ BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

²³⁷ RAMOS, André de Carvalho. *Op. Cit.*, p. 138-139.

desrespeito são particularmente severas, impondo a nulidade do ato contrário ou a aplicação de penas.²³⁸

Embora a Convenção de Viena sobre os Direito dos Tratados não tenha estipulado um rol de normas pertencentes ao *jus cogens*, o seu Artigo 66 prevê que as dúvidas relativas à sua aplicabilidade poderão ser subscritas, mediante pedido escrito, à Corte Internacional de Justiça, salvo se as partes da controvérsia decidirem, de comum acordo, submetê-la à arbitragem. Partindo da prática internacional estudada nas últimas décadas, alguns conjuntos normativos podem ser citados como pertencentes ao campo do *jus cogens*. São eles: *i*) proibição do uso ilegítimo da força, agressão e da guerra de conquista; *ii*) autodeterminação dos povos; *iii*) determinadas normas de direitos humanos, incluindo as que tratam de crimes internacionais, como o genocídio e a tortura.²³⁹

A jurisprudência da Corte Interamericana de Derechos Humanos é taxativa quanto à natureza de *jus cogens* dos Princípios da Igualdade e Não Discriminação, conforme se extrai da Opinião Consultiva nº 18, de 2003. No referido caso, ao ser demandada pelos Estados Unidos do México em consulta sobre o exercício de alguns direitos trabalhistas por migrantes, a Corte deixou assentado que:

En concordancia con ello, este Tribunal considera que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. **Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.** Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. **En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*.**²⁴⁰ (*Grifos Acrecidos*)

A superioridade da norma de *jus cogens* também encontra lastro na jurisprudência nacional. No Recurso Ordinário nº 74-RJ (2008/0076862-4), ao analisar a imunidade de jurisdição do Estado estrangeiro quando o ato praticado dentro do território brasileiro gera ofensa a direitos humanos, o Ministro Luís Felipe Salomão reconheceu a existência de violação à norma de *jus cogens*.

²³⁸ CARREAU, Dominique; BICHARA, Jahyr-Philippe. **Direito Internacional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 114-115.

²³⁹ *Ibidem*, p. 146-147.

²⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Opinión Consultiva OC-18/03**. 2003. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2018.

Segundo os fatos alegados no Recurso Ordinário nº 74-RJ, o barco de pesca em que estava a vítima, tio da parte Autora, teria sido afundado por um submarino de guerra pertencente à República Federal da Alemanha (U-199) que patrulhava a costa brasileira. À época, mais de 20 navios teriam sido torpedeados pelos alemães, sendo certo que nunca foram encontrados corpos ou restos mortais da vítima ou das demais pessoas que estavam no barco, mas apenas destroços que chegaram à praia, com sinais de explosão, levando à conclusão que teria sido mesmo abatido por um dos vasos de guerra alemães.

O voto proferido pelo Ministro Luís Felipe Salomão no referido caso restou vencido, porém, vale destacar o posicionamento favorável à prevalência peremptória das normas de *jus cogens*:²⁴¹

[...] o ato praticado pelo Estado-Réu, ao malferir o direito humanitário vigente à época e ignorar os direitos básicos da pessoa humana, atacou diretamente valores e princípios considerados fundamentais pela comunidade internacional, tanto que protegidos por normas de categoria hierárquica superior (*ius cogens*). Assim, a imunidade soberana não pode subsistir frente a violações do direito internacional de tamanha gravidade, devendo ser relativizada ante a prevalência das normas peremptórias que protegem o direito humanitário e direitos humanos.

É certo que a positivação dos direitos humanos das mulheres através de normas internacionais não lhes confere a efetivação automática de seu exercício, ainda que apresentem a natureza de norma de *jus cogens*. A concretização dos compromissos assumidos pelo Estado depende da ação de seus três poderes: o Legislativo deve buscar adequar a legislação nacional aos parâmetros igualitários assegurados pelas normas internacionais; o Executivo precisa elaborar políticas públicas adequadas; o Judiciário, deve aplicar as convenções internacionais de proteção dos direitos humanos das mulheres, utilizando esses instrumentos para fundamentar suas decisões.²⁴²

Importante destacar, ainda, que nem todo compromisso de gênero incorporado pelo Brasil a partir de sua agenda internacional origina-se de normas de natureza coercitiva. Dentre os instrumentos relacionados na primeira parte deste trabalho, percebe-se que a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim, a Agenda 2030 das Nações Unidas e a Declaração Conjunta sobre Comércio e Empoderamento Econômico das Mulheres da OMC estão inseridas no

²⁴¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário nº 74. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5295125&num_registro=200800768624&data=20090608&tipo=3&formato=PDF>. Acesso em: 30 maio 2018.

²⁴² PIMENTEL, Silvia. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), 1979, p. 16. In: FROSSARD, Heloisa (Org.). **Instrumentos Internacionais de Direito das Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas Para As Mulheres, 2006. p. 13-34.

universo da *soft law*, o que não retira esses instrumentos da esfera do direito e nem diminui a sua importância para a concretização da igualdade de gênero no mundo.

Essas normas inspiram e orientam os movimentos sociais de mulheres a exigir, no plano interno, a implementação de avanços obtidos na esfera internacional, contribuindo para a implementação da perspectiva de gênero em todas as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado brasileiro.

Seção 2 – Políticas públicas como instrumento de efetivação da igualdade de gênero

“O problema do fundamento de um direito apresenta-se diferentemente conforme se trate de buscar o fundamento de um *direito que se tem* ou de um *direito que se gostaria de ter*.” Partindo dessa afirmativa, Norberto Bobbio propõe discutir o fundamento dos direitos humanos na obra intitulada *A Era dos Direitos*.²⁴³

Discorrendo sobre aquilo que chama de ilusão do fundamento absoluto dos direitos humanos, Bobbio destaca que, de tanto acumular e elaborar razões e argumentos, algumas correntes teóricas acreditam que terminarão por encontrar a razão e o argumento irresistível para a realização dos direitos humanos, ao qual ninguém poderá recusar adesão. Consequentemente, quem se opor ou resistir ao fundamento absoluto dos direitos humanos, deve ser colocado para fora da comunidade de pessoas racionais.²⁴⁴

A busca pelo fundamento absoluto torna-se, contudo, infundada para o autor. Algumas dificuldades apresentadas reforçam o seu argumento. A primeira delas deriva da dificuldade de definir com precisão o que seriam os direitos humanos ou em que consistiria o seu conteúdo. A segunda refere-se ao caráter variável dos direitos humanos e a sua constante modificação, em conformidade com as condições históricas (crescimentos, interesses, classes no poder, meios disponíveis para a realização dos mesmos, transformações técnicas etc). Além disso, Bobbio aponta para a heterogeneidade dos direitos humanos ressaltando a diversidade de pretensões possíveis, muitas das quais podem ser incompatíveis entre si em um dado momento. Nesse sentido, o autor entende que não se deveria falar de fundamento, mas de diversos fundamentos (boas razões) para o direito que se pretende defender, ressaltando que “não se pode afirmar um

²⁴³ Em seu livro, o autor utiliza a expressão “direitos do homem” que foi substituída no processo de escrita pela expressão “direitos humanos”, uma vez que a primeira não dá notoriedade aos direitos das mulheres, questão central para o desenvolvimento deste trabalho.

²⁴⁴ BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 6ª impressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, p. 16.

novo direito em favor de uma categoria de pessoas sem suprimir algum velho direito, do qual se beneficiaram outras categorias de pessoas.”²⁴⁵

A introdução do fundamento absoluto serviu historicamente como obstáculo à introdução de novos direitos, como ocorreu com os empecilhos colocados ao progresso da legislação social pela teoria jusnaturalista, com base no fundamento absoluto do direito à propriedade. O autor reforça, então, que “o fundamento absoluto não é apenas uma ilusão; em alguns casos, é também um pretexto para defender posições conservadoras.”²⁴⁶ O direito à vida, por exemplo, tem sido reivindicado com feições absolutas para obstar o debate quanto à liberalização e a descriminalização do aborto em muitos países, mesmo que, na prática, a proibição resulte em risco para a saúde e a vida das mulheres que se submetem a procedimentos clandestinos.

Outra questão levantada por Bobbio diz respeito ao segundo dogma do racionalismo ético: o de que é possível identificar o fundamento absoluto (valores últimos) dos direitos humanos e que basta identifica-lo para assegurar a realização desses direitos. Sob o ponto de vista histórico, esse argumento foi desmentido pela sistemática violação de direitos humanos pelos governos que concordaram em defendê-los. Em segundo lugar, com a adoção da DUDH, o problema do fundamento absoluto dos direitos humanos perdeu grande parte do seu interesse, pois, se muitos governos existentes concordaram com uma declaração comum é sinal de que encontraram boas razões para fazê-lo.

O desafio hodierno com relação aos direitos humanos não é tanto o de buscar razões para a sua existência (ou como defendem os jusnaturalistas, a razão das razões), mas de assegurar as condições para uma ampla e escrupulosa realização dos direitos proclamados. Para tanto, “é preciso que se esteja convencido de que a realização dos direitos humanos é uma meta desejável.”²⁴⁷

Bobbio não descarta que há uma crise de fundamentos quando se pretende justificar a realização de direitos humanos. Mas essa crise não será superada pela substituição de um fundamento absoluto que se perdeu por outro fundamento absoluto. É preciso “buscar, em cada caso concreto, os *vários fundamentos possíveis*.” Porém, a busca pelos fundamentos possíveis “não terá nenhuma importância histórica se não for acompanhada pelo estudo das condições, dos meios e das situações nas quais este ou aquele direito pode ser realizado.”²⁴⁸

²⁴⁵ BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. 6ª impressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, p. 19-20.

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 22.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 23.

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 24.

Celso Lafer destaca que o consenso abrangente em torno das fundamentações válidas para a realização dos direitos humanos, adquirido com a DUDH, foi reforçado e adensado pela Conferência de Viena da ONU, de 1993, que consagrou a universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relacionamento dos direitos humanos.²⁴⁹

Trazendo a discussão para o campo dos direitos humanos das mulheres, é possível afirmar que há um *consensus omnium gentium*²⁵⁰ (ou uma convicção geral) da comunidade internacional sobre a condição de vulnerabilidade das mulheres determinada pelas relações de gênero, o que torna válida e necessária a proteção especial por parte dos governos, organizações internacionais e demais atores sociais. O Estado brasileiro, ao aderir aos principais instrumentos de proteção internacional dos direitos das mulheres e consagrar em seu texto constitucional a igualdade entre mulheres e homens, demonstra estar alinhado a essa convicção, assumindo o compromisso de defender e promover a igualdade de gênero interna e externamente.

Nada obstante a tutela constitucional e internacional dos direitos das mulheres, a realidade social aponta para a persistência das relações desiguais de gênero, principalmente no que toca à participação econômica e política das mulheres. Isso reforça o argumento de Bobbio de que o problema fundamental em relação aos direitos humanos, hoje, “não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político,”²⁵¹ principalmente quando levamos em consideração o reconhecimento formal desses direitos por meio dos Tratados Internacionais e Constituições.

O desenvolvimento da pesquisa demonstra que a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres são necessários à proteção da dignidade e a realização dos direitos humanos assegurados a esse grupo. Além disso, é medida indispensável à realização da justiça social, do combate à pobreza, do crescimento econômico inclusivo e do desenvolvimento centrado nas pessoas, sendo, em última análise, imprescindível à democracia, ao progresso da humanidade e à paz universal. Esses são os *fundamentos possíveis* para a realização da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres.

Apontar os vários fundamentos possíveis não demonstra, contudo, as condições, os meios e as situações nas quais a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres podem ser realizados. Nesse diapasão, cumpre discutir as políticas públicas como meio de efetivação da igualdade de gênero (em particular, a política comercial enquanto política pública) e as

²⁴⁹ LAFER, Celso. Apresentação, p. X e XI. In: BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. 6ª impressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. V-XVIII. Tradução de Carlos Nelson Coutinho.

²⁵⁰ BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. 6ª impressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, p. 27.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 23.

funções que devem ser desempenhadas pelo direito como elemento intrínseco às políticas públicas.

§ 1º Aspectos introdutórios: conceito, tipologias e ciclo das políticas públicas

A complexidade inerente a maior parte das políticas públicas reforça o argumento sobre a necessidade de torná-las um campo de estudo multidisciplinar, exigindo-se diferentes aportes disciplinares para a sua compreensão.²⁵² Em seu livro *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*, Leonardo Secchi trata da dificuldade enfrentada por países de língua latina, como o Brasil, em distinguir termos essenciais da Ciência Política, campo onde originalmente se deu o desenvolvimento do estudo das políticas públicas.

Isso se dá, segundo o autor, porque na língua portuguesa o termo “política” pode assumir duas concepções principais, que são diferenciadas nos países de língua inglesa pelos termos *politics* e *policy*. O termo *politics* está atrelado a noção da atividade humana desempenhada para a “obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem”, ou seja, é o que dá significado à atividade e competição políticas que Secchi ilustra pelo uso de frases como “a política é para quem tem estômago” ou “a política de Brasília está distante das necessidades do povo.” O segundo sentido expresso pelo termo *policy* diz respeito as orientações para a tomada de decisões e ação, podendo ser exemplificada em frases como “a política de empréstimo daquele banco é muito rigorosa.”²⁵³

O termo política pública insere-se no contexto do que os países de língua inglesa conhecem como *policy*. A princípio, a política pública pode ser definida como uma diretriz para enfrentar um problema público, o que envolve dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. No entanto, Secchi ressalta que toda conceitualização de política pública é arbitrária, não havendo consenso na literatura em razão da divergência de respostas oferecidas a questionamentos que o autor coloca como “nós conceituais.”

O primeiro nó conceitual apresentado por Secchi pretende responder se as políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais ou se delas também participam atores não estatais. Para aqueles que defendem uma visão estática ou estadocêntrica, as políticas

²⁵² MACHADO, Cristiani Vieira. A Política Pública como campo multidisciplinar. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 6, p. 1987-1988, jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016000601987&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 mar. 2018.

²⁵³ SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 1.

públicas são consideradas monopólio dos atores estatais. Por outro lado, existem doutrinadores que defendem uma abordagem policêntrica (multicêntrica) das políticas públicas, considerando a atuação de organizações privadas, organizações não governamentais, organizações multilaterais juntamente aos atores estatais, que permanecem como protagonistas. Relacionados à teoria policêntrica, estão as teorias da governança pública (Rhodes, 1996; Goodin, Rein e Moran, 2008) e das redes de políticas públicas (Börzel, 1997; Klijn, 1998), com o Estado e a sociedade articulados em esquemas espontâneos e horizontais para a tomada de decisão sobre problemas públicos.²⁵⁴

Analisando as teorias do ponto de vista normativo, Secchi ressalta a necessidade de fortalecer o papel do Estado principalmente no que toca ao enfrentamento de problemas distributivos, assimetrias e outras falhas de mercado. Mas reconhece, do ponto de vista analítico, que o Estado não é o único ator envolvido na elaboração das políticas públicas, associando-se, portanto, à teoria policêntrica. Para o autor, o protagonismo atribuído ao Estado deve-se ao fato de que: *i*) a elaboração de políticas públicas é uma das razões de existência do ente público; *ii*) o Estado detém o monopólio do uso da força; *iii*) o Estado controla grande parte dos recursos nacionais.²⁵⁵

O segundo nó conceitual pretende responder se as omissões ou negligências do Estado também podem ser enquadradas como políticas públicas. Para autores que adotam uma postura afirmativa, as políticas públicas abarcariam tudo o que os Estados escolhem fazer ou não fazer em relação a um determinado problema público. Apoiado na concepção de política pública como diretriz, Secchi critica esse posicionamento ressaltando a dificuldade de visualizar a implementação de uma política pública consistente em uma inação estatal, bem como a impossibilidade de distinguir entre impactos da política pública e o curso natural das coisas.²⁵⁶

O terceiro nó conceitual pretende responder quais diretrizes podem ser enquadradas como políticas públicas. Há posicionamentos teóricos que concebem como políticas públicas apenas as macrodiretrizes estratégicas. De acordo com essa concepção, as políticas públicas seriam estruturantes, ao passo que os programas, planos e projetos seriam apenas elementos operacionais, não podendo ser considerados como políticas públicas individualmente. Secchi também critica essa linha de pensamento por entender que a mesma excluiria da análise das políticas públicas as políticas municipais, regionais, estaduais e aquelas intraorganizacionais.

²⁵⁴ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 3.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 4-5.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 5-6.

Para o autor, devem ser consideradas como políticas públicas tanto as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacional.²⁵⁷

Algumas tipologias foram elaboradas como estratégia para simplificar a compreensão das políticas públicas. Das tipologias reunidas por Secchi, algumas se afeiçoam mais adequadas para a finalidade do presente trabalho, são elas: a tipologia elaborada por Lowi (1964), que reconhece quatro tipos de políticas públicas (regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas), e a tipologia elaborada por Gustafsson (1983), que distingue as políticas públicas em políticas reais e políticas simbólicas.

Para Lowi, as políticas regulatórias estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto e têm como destinatários atores públicos ou privados. O seu processo de elaboração segue uma dinâmica pluralista e a capacidade de aprovação ou não de uma política dessa natureza depende das forças e interesses presentes na sociedade (são exemplos as regras de segurança alimentar, códigos de ética de eutanásia e aborto, e as regras para operação do mercado financeiro). As políticas distributivas geram benefícios concentrados para grupos de atores determinados a custos difusos para a toda a coletividade e, por essa razão, se desenvolvem de forma menos conflituosa já que o “preço” é pago por todos (são exemplos os subsídios, gratuidades de taxas para certos usuários de serviços públicos, e os incentivos ou renúncias fiscais). As políticas redistributivas aproximam-se das políticas distributivas na medida em que objetivam conceder benefícios concentrados a grupos de atores determinados, porém, os custos de sua implementação recaem sobre outros grupos de atores, o que tende a gerar conflitos sociais (são exemplos as ações afirmativas, como cotas raciais para universidades, e os programas de reforma agrária). Por fim, as políticas constitutivas definem competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas, sendo conhecidas como *meta-polícies* porque organizam a dinâmica dos demais tipos de políticas públicas (são exemplos as regras do sistema político eleitoral e a distribuição de competências entre poderes e esferas).

A tipologia proposta por Gustafsson propõe separar as políticas públicas reais, que incorporam a intenção dos formuladores de políticas de resolverem o problema público apresentado (políticas ideais), das políticas públicas simbólicas “voltadas mais para o ganho do capital político do que para o enfrentamento efetivo do problema.” No caso das políticas

²⁵⁷ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 6-7.

simbólicas, os formuladores de políticas públicas embora tenha condições de implementá-las não demonstram interesse na prática.²⁵⁸

As políticas públicas podem ser estudadas em seu ciclo de elaboração, que engloba sete fases: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; 7) extinção.

“Um estudo de políticas públicas não prescinde do estudo de um problema que seja entendido como coletivamente relevante.”²⁵⁹ O problema se coloca como a diferença entre o *status quo* e uma situação ideal possível. A *identificação do problema* envolve a sua percepção (isso passa a ser relevante no momento em que afeta a percepção de muitos atores políticos); a necessidade de delimitação (definição do problema); e a avaliação da possibilidade de solução.

A *formação da agenda* trata do conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes, podendo assumir a forma de programa de governo, planejamento orçamentário ou lista de assuntos considerados importantes pelos formuladores de políticas públicas. Adotando uma abordagem policêntrica, é possível que coexistam múltiplas agendas relacionadas a uma mesma temática que podem ou não convergir entre si.

A partir da introdução do problema na agenda, devem ser *formuladas alternativas*, ou seja, os formuladores de políticas públicas devem apresentar soluções para o problema por meio do estabelecimento de objetivos e estratégias, procedendo com avaliações *ex ante* (antes da implementação) para considerar os eventuais impactos ocasionados pela nova política. O próximo passo, consiste em equacionar os interesses dos atores envolvidos e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento do problema identificado como forma de subsidiar a *tomada de decisão*.

Após a tomada de decisão, as políticas públicas entram em sua *fase de implementação*, onde são produzidos os seus resultados concretos e as intenções são convertidas em ações. A avaliação da política pública é a fase de julgamento *ex post* (posterior à implementação) da política posta em prática, é ela quem vai determinar o sucesso ou fracasso das medidas adotadas tomando em consideração o problema e a solução inicialmente proposta. O ciclo das políticas públicas se encerra com a sua *extinção*. Essa pode ser motivada pela resolução do problema identificado, pela percepção da ineficácia da política adotada, ou quando o problema, embora

²⁵⁸ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 25-26, 29.

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 44.

não resolvido, perde progressivamente a sua importância, saindo das agendas dos atores políticos envolvidos.²⁶⁰

§ 2º As funções do direito nas políticas públicas

As políticas públicas desenvolvem-se em um campo conceitual bastante abrangente. O termo não trata apenas de serviços e atividades executivas prestados diretamente pelo Estado, mas também da atuação normativa, regulamentadora e de fomento estatal, nas mais diversas áreas. Através de “um conjunto normativo adequado, uma regulação eficiente, uma política de fomento bem estruturada e ações concretas do Poder Público” é possível conduzir os esforços públicos e as iniciativas privadas para a consecução “dos fins considerados valiosos pela Constituição e pela sociedade”.²⁶¹

Os estudos mais recentes sobre o papel do direito nesse complexo de atividades têm concentrado esforços em debater os limites entre o exercício do controle jurídico e o espaço de deliberação política em torno da elaboração e execução das políticas públicas. O fenômeno que restou conhecido como judicialização das políticas públicas suscita amplas discussões sobre “os papéis institucionais dos juízes e tribunais quando levados a decidir, por exemplo, sobre se (as políticas públicas) são constitucionais ou não.”²⁶²

A possibilidade de controle das políticas públicas decorre de três axiomas incorporados pelo constitucionalismo contemporâneo. O primeiro deles reconhece que as disposições constitucionais (princípios e regras) são dotados de normatividade e aptidão para produzir efeitos no mundo dos fatos, gozando da imperatividade própria do direito. O segundo axioma consagra a centralidade exercida pelos direitos fundamentais na ordem constitucional, em consequência da centralidade do homem e da dignidade. Em última análise, a existência e proteção dos direitos fundamentais é o que legitima a própria existência do Estado. Por último, o terceiro axioma baseia-se na noção de Estado de Direito e assegura que todos os poderes públicos estão submetidos à Constituição. Nesse contexto, uma das funções do texto

²⁶⁰ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 44-62.

²⁶¹ BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático, p. 112. In: SARLET, Ingo Wolfgang et al (Org.). **Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 111-147.

²⁶² COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; PIMENTA, Carlos Aurélio (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013. p. 181-200, p. 192.

constitucional é “justamente estabelecer vinculações mínimas aos agentes políticos, sobretudo no que diz respeito à promoção dos direitos fundamentais.”²⁶³

Embora a maioria dos juristas brasileiros reconheça a importância das políticas públicas como meio de efetivação dos direitos fundamentais, estudos voltados à compreensão e ao aperfeiçoamento da engrenagem jurídica dessas políticas públicas não têm avançado no mesmo ritmo que os debates sobre a judicialização das políticas públicas, presentes no país desde a década de 1980.²⁶⁴

Para Diogo Rosenthal Coutinho, a formação jurídica no Brasil tem negligenciado a missão de estimular e envolver os alunos na concepção, gestão e pesquisa sobre políticas públicas, embora, quando formados, os juristas sejam constantemente convocados a opinar ou decidir sobre problemas que surgem na fase de implementação dessas políticas. Essa falha estaria resultando em uma relação simultânea de proximidade e de distanciamento entre o direito e o campo das políticas públicas, pois, quando inseridos na condição de gestores, os juristas interagem intensamente com as políticas públicas, mas seguem mantendo distância de seu funcionamento enquanto cientistas sociais.

Em consequência, Coutinho demonstra preocupação com a reflexão “empobrecida” dos juristas a respeito da dimensão jurídica da legitimidade, do controle social e da participação nas políticas públicas. A falta de consciência desse papel profissional pode ocasionar uma menor participação e mobilização social, principalmente de grupos menos organizados, no processo de elaboração das políticas públicas.²⁶⁵ Por outro lado, a distância entre o direito e as políticas públicas impede que o arcabouço jurídico possa ser adaptado e funcionalizado “à realização de objetivos identificados como metas de desenvolvimento.”²⁶⁶

Sem se aprofundar na questão da judicialização das políticas públicas, Coutinho opta por abordar os possíveis papéis do direito na concepção, implementação e gestão das políticas públicas, partindo da premissa de que é possível aperfeiçoá-las por meio de uma perspectiva jurídica. Isto porque o direito permeia intensamente as políticas públicas em todas as fases de

²⁶³ BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático, p. 115. In: SARLET, Ingo Wolfgang et al (Org.). **Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 111-147.

²⁶⁴ Sem pretender aprofundar o debate sobre a judicialização das políticas públicas, Coutinho adverte sobre “a possibilidade real de o Judiciário modificar, para pior, programas que, embora imperfeitos, foram concebidos e implementados por especialistas”, p. 192.

²⁶⁵ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; PIMENTA, Carlos Aurélio (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013. p. 184-185.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 189

seu ciclo, devendo ser enxergado enquanto tecnologia de construção e operação de políticas públicas.²⁶⁷

Adotando uma perspectiva funcional do direito, o autor defende que é possível observar e compreender o direito como elemento intrínseco às políticas públicas, tomando como base as diversas funções que o direito exerce como objetivo, arranjo institucional, ferramenta e vocalizador de demandas de políticas públicas.²⁶⁸

O direito figura como *objetivo* de políticas públicas, significando que o arcabouço jurídico deve formalizar metas e indicar os pontos de chegada das políticas públicas. O direito “pode ser entendido como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia de meios, o que deve ser perseguido em termos de ação governamental.” Nesse sentido, podem ser citadas as normas constitucionais que determinam que a pobreza e a marginalização devem ser erradicadas e as desigualdades sociais e regionais reduzidas (Artigo 3º, inciso III), a autonomia tecnológica incentivada (Artigo 219) e o meio ambiente preservado (Artigo 225).²⁶⁹

O direito confere à política pública o seu caráter oficial, agregando-lhes traços cogentes e não meramente intencionais ou sugestivos e, ao serem juridicamente moldadas, “as políticas públicas passam, *a priori* e/ou *a posteriori* pelos crivos de constitucionalidade e de legalidade que as situam como válidas ou não em relação ao conjunto normativo mais amplo.”²⁷⁰ Considerando as interpretações que conferem a máxima efetividade aos direitos humanos das mulheres, essas políticas públicas também devem estar sujeitas ao crivo do controle de convencionalidade, exercido com base nos Tratados de Direitos Humanos incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro.²⁷¹

O direito como *arranjo institucional* de políticas públicas fixa o funcionamento, procedimento e articulação entre atores que estão direta ou indiretamente ligados a essas políticas. Portanto, o direito também funciona como “mapa de responsabilidades e tarefas” das

²⁶⁷ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; PIMENTA, Carlos Aurélio (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013. p. 181-200, p. 193.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 182.

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 194.

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 195.

²⁷¹ Atualmente, nota-se que as normas internas estão sujeitas a um duplo controle. Para que sejam consideradas válidas, elas devem apresentar a chamada dupla compatibilidade vertical material, ou seja, devem estar em conformidade com a Constituição Federal (Controle de Constitucionalidade) e com os Tratados Internacionais de Direitos Humanos (Controle de Convencionalidade). TORRES, Saulo de Medeiros; SABOYA, Keity Mara Ferreira de Souza e. A aplicação do controle de convencionalidade pelo juiz brasileiro: o caso do crime de desacato, p. 8. **Revista Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 10, n. 1, p.5-30, jan. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoogarantiadedireitos/issue/view/715>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

políticas públicas e, ao “partilhar responsabilidades”, o direito pode colaborar para “evitar sobreposições, lacunas ou rivalidades e disputas.”²⁷²

Uma terceira função descrita é a do direito como *ferramenta* de políticas públicas. Coutinho defende que a seleção e a formatação dos meios a serem empregados pelas políticas públicas como forma de alcançar os objetivos juridicamente definidos também consiste em uma atividade jurídica. O estudo da modelagem jurídica das políticas públicas envolve a escolha dos instrumentos de direito mais adequados, levando-se em consideração os fins almejados; o desenho de mecanismos de indução ou recompensa para certos comportamentos; o estabelecimento de sanções; e a escolha pelo tipo de norma a ser utilizada (se mais ou menos flexível, se mais ou menos estável, se mais ou menos genérica). Enquanto ferramenta, o direito pode oscilar entre diversos níveis de eficácia, a depender da adequação do meio escolhido.

Por último, o direito funciona como *vocalizador de demandas* de políticas públicas, assegurando a participação de todos os interessados em sua conformação, implementação e avaliação, por meio de regras que disciplinam, por exemplo, consultas, audiências públicas e a publicidade dos atos administrativos. As normas jurídicas podem imprimir um caráter mais democrático às políticas públicas, assegurando “que elas não escapem aos mecanismos de participação e *accountability*”.²⁷³

As funções propostas foram sistematizadas por Coutinho a partir de ideias-chave, perguntas-chave e dimensões (**Tabela 6**).

Tabela 6:

FUNÇÕES DO DIREITO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS				
	Direito como objetivo	Direito como arranjo institucional	Direito como ferramenta	Direito como vocalizador de demandas
Ideia-chave	Direito positivo cristaliza opções políticas e as formaliza como normas cogentes, determinando o que deve ser.	Direito define tarefas, divide competências, articula, orchestra e coordena relações intersetoriais no	Como “caixa de ferramentas”, o direito oferece distintos instrumentos e veículos para implementação	Direito assegura participação, <i>accountability</i> e mobilização.

²⁷² COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; PIMENTA, Carlos Aurélio (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013. p.196.

²⁷³ *Ibidem*, p. 197.

		setor público e entre esse e o setor privado	dos fins da política.	
Perguntas-chave	Quais os objetivos a serem perseguidos por políticas públicas? Que ordem de prioridade há entre eles?	Quem faz o quê? Como que competência? Como articular a política pública em questão com outras em curso?	Quais são os meios jurídicos adequados, considerando os objetivos?	Quem são os atores potencialmente interessados? Como assegurar-lhes voz e garantir o controle social da política pública?
Dimensões	Substantiva	Estruturante	Instrumental	Legitimadora

CAPÍTULO 4 O PAPEL DO DIREITO NA CONFORMAÇÃO DE UMA POLÍTICA COMERCIAL SENSÍVEL AO GÊNERO

A evolução histórica dos direitos humanos e o reconhecimento dos direitos de segunda dimensão trouxeram a necessidade de substituir o tratamento universal e abstrato conferido indistintamente a todos os seres humanos por um tratamento específico, apto a atender as necessidades concretas dos diversos sujeitos sociais. Esse processo de especificação se deu em relação às mulheres, possibilitando o aprofundamento da discussão em torno das construções de gênero predominantes em uma sociedade e o seu direito, possibilitando que a ciência jurídica venha a atingir, de forma mais concreta, a realidade social.²⁷⁴

O conceito de gênero perpassa ao menos três momentos essenciais do direito: o momento de elaboração das normas jurídicas, o momento de interpretação e o momento de aplicação dessas normas. Historicamente, diversas regras de direito foram formalmente adotadas com o intuito de manter o *feminino* sob o julgo do *masculino*, ou seja, com o escopo de perpetuar o *status quo*, o que não retira do direito o seu papel de agente emancipador e fortalecedor da democracia existente.²⁷⁵

Não basta extirpar do direito as normas discriminatórias ou estabelecer cláusulas proibitivas de discriminação se a previsão normativa não se faz acompanhar de políticas compensatórias e de ações concretas que possibilitem a igualdade de oportunidades para todas as pessoas. O conceito de gênero deve ser tomado em conta no momento de elaboração das políticas públicas e o direito desempenha papel fundamental nesse processo.

Mesmo que muitas mulheres tenham melhorado sua situação no que diz respeito às estruturas econômicas, a maior parte delas continua sem poder alcançar a autonomia financeira e um meio de vida sustentável para si e seus dependentes. As barreiras jurídicas e consuetudinárias que impedem a propriedade ou o acesso à terra, aos recursos naturais, ao capital, ao crédito, à tecnologia e a outros meios de produção, assim como as diferenças salariais, continuam impedindo o progresso econômico das mulheres.²⁷⁶

O presente Capítulo pretende responder como o direito pode funcionar como instrumento de integração do gênero na política comercial brasileira enquanto política pública, a partir das funções apresentadas por Coutinho. Partindo das iniciativas internacionais

²⁷⁴ BICHARA, Jahyr-Philippe et al. **A proteção dos direitos das mulheres no estado do Rio Grande do Norte: do direito internacional ao direito local.** Natal: EDUFERN, 2013, p. 15.

²⁷⁵ *Ibidem*, 14 e 16.

²⁷⁶ Parágrafo 156 da Plataforma de Ação de Pequim. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf>. Acesso em: 01 maio 2018.

examinadas na primeira parte do trabalho, adota-se o pressuposto de que uma polícia comercial sensível ao gênero é indispensável para promover as condições necessárias à igualdade de oportunidades entre os gêneros e ao empoderamento econômico das mulheres no país. Ainda mais, constitui obrigação decorrente dos fundamentos e objetivos fundamentais trazidos pelo texto constitucional e dos compromissos humanitários assumidos pelo Estado brasileiro.

Seção 1 – Política comercial como elemento das políticas externa e econômica

Maria Paula Dallari Bucci explicita que o fundamento mediato das políticas públicas (aquilo que justifica o seu aparecimento) é a existência de direitos que se concretizam por meio de prestações positivas estatais. A função do Estado de prestador de serviços públicos de saúde, educação, habitação e previdência encontra legitimidade na consciência geral da sociedade de que as ações públicas são necessárias à realização desses direitos.

Contudo, esse raciocínio não basta para explicar as demais políticas públicas elaboradas pelos governos, que não se fundamentam na realização imediata de direitos sociais, a exemplo do que acontece com políticas de energia, transporte e indústria. Há políticas públicas que têm como fundamento o próprio conceito de desenvolvimento e pretendem elevar a qualidade de vida e o bem-estar de toda a população.²⁷⁷

Segundo os conceitos brevemente fixados no Capítulo 2, é possível definir a política comercial como o conjunto de leis, regulamentos e requisitos que afetam o comércio. Dentre os instrumentos a serviço da política comercial, é possível distinguir entre medidas que afetam as importações e medidas que afetam as exportações; entre medidas de fronteira e medidas internas; entre barreiras tarifárias e não-tarifárias. Além disso, a política comercial pode abranger medidas de liberalização comercial ou medidas protecionistas.²⁷⁸

Com o processo de globalização, a identidade nacional de produtos, fornecedores e até mesmo consumidores torna-se cada vez mais difícil de ser identificada. O aumento do fluxo de bens, serviços, pessoas e tecnologias entre os territórios aprofundou o grau de especialização internacional e de interpenetração das economias nacionais, “de modo a tornar sem significado a tradicional distinção entre instrumentos de política econômica doméstica e instrumentos de

²⁷⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 13, p. 89-98, jan./mar. 1997, p. 90. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

²⁷⁸ United Nations Conference on Trade and Development. **The trade and gender debate: Concepts, definitions and analytical frameworks**. 2018, p. 19-21. Module 1 of the course on Trade and Gender.

política econômica internacional.”²⁷⁹ Medidas que impactem na produção de bens e serviços, na circulação de investimentos e na gestão de empresas multinacionais passam a interessar não apenas aos governos nacionais, como a toda a comunidade internacional, incluindo as mulheres trabalhadoras, consumidoras e contribuintes.

Devido as influências inexoráveis que sofre do Sistema Internacional, a política comercial deve ser compreendida como importante campo da política externa brasileira, essencial ao desenvolvimento do país. A política comercial também desempenha papel fundamental para o equilíbrio macroeconômico da balança comercial (expressa pelo resultado das exportações menos as importações) e do balanço de pagamentos do país (conceito mais amplo, medido pelo registro estatístico de todas as transações – fluxo de bens e direitos de valor econômico – entre os residentes de uma economia e o restante do mundo, ocorridos em determinado período²⁸⁰).

O comércio é um dos principais eixos de crescimento econômico de uma nação, devendo ser regulado por políticas orientadas ao desenvolvimento humano e inclusivo, assegurando que os benefícios advindos do crescimento econômico sejam distribuídos de forma mais equânime entre os diversos segmentos da sociedade, tornando-os sustentáveis no longo prazo. A política comercial enquadra-se, portanto, na segunda categoria de políticas públicas referida por Bucci.

Enquanto política pública, a política comercial não se esquivava de tutelar os valores que fundamentam o Estado brasileiro, tampouco de buscar conferir efetividade aos objetivos fundamentais estabelecidos pela ordem constitucional democrática. O processo de escolha de prioridades para o governo é, aliás, o ponto que reúne todas as políticas públicas em torno de um conceito jurídico comum, e isso ocorre tanto em relação aos seus objetivos como aos seus instrumentos.²⁸¹

As relações entre a política comercial e as políticas externa e econômica podem ser ilustradas pela metáfora do cabo de aço apresentada por Secchi.²⁸² Devem ser enquadradas como políticas públicas não apenas as políticas estruturantes, como também os seus elementos

²⁷⁹ THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização Mundial do Comércio: As Regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais**. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 286.

²⁸⁰ Conceitos adotados pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/series/port/metadados/mg152p.htm>>. Acesso em 25 maio 2018.

²⁸¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 13, p. 89-98, jan./mar. 1997, p. 95. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198>>. Acesso em: 05 mar. 2018. A autora ilustra o seu pensamento com o Artigo 165 da Constituição de 1988, que define os orçamentos públicos como instrumentos de fixação das “diretrizes, objetivos e metas” (§ 1º), além das “prioridades” (§ 2º), mas ao mesmo tempo o Artigo menciona os “planos e programas”, confirmando a multiplicidade de formas que podem assumir as políticas públicas.

²⁸² Disponível em SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 8.

intermediários e operativos. Dessa forma, uma política pública pode ser composta por mais políticas públicas que a operacionalizam. O cabo de aço representa a macropolítica (estruturante) composta por várias “pernas” (políticas intermediárias) que, por sua vez, são compostas por vários arames (diretrizes mais operacionais) que devem estar sistematicamente entrelaçados entre si. A metáfora pode causar a impressão de que as políticas públicas são coerentes e organizadas entre si, todavia, Secchi chama a atenção para a irracionalidade e o paradoxo como elementos presentes no processo de elaboração das políticas públicas.

Se tomarmos as políticas externa e econômica como “cabos de aço”, podemos inserir a política comercial como uma das “pernas” dessas políticas, ao passo que uma política de incentivo à formalização de pequenas e médias empresas pertencentes a mulheres insere-se como um dos “arames” a serviço da política comercial. Para ser efetiva, a perspectiva de gênero não pode ser incluída isoladamente, é preciso que ela seja integrada em todos os níveis de operacionalização das políticas públicas, desde os níveis mais estruturantes, passando pelos níveis intermediários e chegando aos níveis operacionais, como determina a estratégia do *mainstreaming* de gênero.

Considerando a necessidade de impor maior coerência e organização entre as políticas públicas nacionais, a presente Seção analisará as políticas externa e econômica brasileiras, buscando integrar uma perspectiva de gênero ao seu desenvolvimento para, na Seção seguinte, aprofundar a política comercial a partir de uma lente de gênero.

§ 1º Política externa como política pública

Após a publicação da obra *Theory of International Politics*, do teórico estadunidense Kenneth Waltz, em 1979, o realismo estrutural despontou como corrente de pensamento predominante para explicar as relações internacionais entre os Estados. A teoria desenvolvida por Waltz procurou justificar a guerra enquanto processo recorrente das relações internacionais partindo de uma visão sistêmica que recusava a importância das teorias focadas nos indivíduos e nos Estados (consideradas reducionistas). Para o realismo estrutural, a distribuição do poder entre as principais potências do sistema internacional é o fator condicionante da política internacional, que se desenvolve em um ambiente de anarquia, marcado pela ausência de um governo central, onde os fatores internos não são considerados como variáveis explicativas.²⁸³

²⁸³ SALOMÓN, Mônica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 1, n. 56, p.40-59, 2013, p. 46-47. As Autoras ressaltam que até a publicação da obra de Waltz, os autores do realismo clássico,

Não havendo uma figura política superior aos Estados, os realistas entendem que o uso da força se coloca sempre como meio para solucionar os conflitos. Sob essa ótica, os Estados compõem o sistema internacional como atores racionais e unitários e as políticas interna e externa se distinguem qualitativamente quanto ao aspecto democrático (atribuída apenas à política interna). Observa-se, por exemplo, que no Brasil a política externa esteve confinada ao poder executivo durante a maior parte do século XX, não sendo objeto de debate pela sociedade ou por outras esferas do poder político.²⁸⁴

O liberalismo surge como força contraposta ao realismo estrutural ao defender que “o conflito recorrente entre Estados é evitável, a cooperação é possível, e o indivíduo, agindo por meio de instituições, é o principal agente de mudança na política internacional.”²⁸⁵ Ainda na década de 1990, liberais adeptos da tese kantiana da “paz democrática” reforçaram a importância do fator doméstico para explicar a conduta belicosa ou pacífica dos Estados, em nítida oposição à tese defendida pelos realistas.²⁸⁶

O projeto da paz perpétua, apresentado por Immanuel Kant, tem como fator definitivo a Constituição republicana em cada Estado, única derivada da ideia do contrato originário, em que deve estar fundamentada toda a legislação jurídica de um povo. Para Kant, a Constituição republicana abarca necessariamente os princípios da *liberdade* (dos membros de uma sociedade), da *dependência* (desses membros em relação a uma única legislação comum), e da *igualdade* (entre esses membros). Sob a égide de uma Constituição republicana, o consentimento dos cidadãos deve ser exigido para saber se haverá ou não guerra, então “nada é mais natural do que deliberar muito em começarem um jogo tão maligno.”²⁸⁷

como Hans Morgenthau, se ocuparam não apenas em explicar os fatores sistêmicos que afetam a todos os Estados por igual (política internacional) como também as escolhas políticas do governante e outros tomadores de decisão (política externa). Elas também tratam da corrente de pensamento conhecida como realismo neoclássico, surgida na década de 1990, que tem como expoentes autores como Elmam (1996); Schweller (1998); Wohlfort (1993); Zacaria (1998), destacando a sua intenção em construir uma teoria realista não apenas para a política internacional, como também para a política externa. “**O realismo neoclássico continua sendo realista porque a variável independente com a qual a política externa é explicada é a preocupação dos Estados pela posição relativa que ocupam na distribuição de poder internacional, argumento tipicamente realista.** Mas não deixa de ser uma teoria de política externa porque não busca explicar questões de política internacional (como condições para a cooperação internacional ou causas de guerra) senão a atuação de Estados individuais.” (*Grifos acrescidos*)

²⁸⁴ KAPPAUN, Alexandre de Oliveira; SANTOS, Vanessa Cristina dos. A interação entre a política interna e a política externa: a teoria dos jogos de dois níveis e os temas sociais na política externa brasileira. In: **3º ENCONTRO NACIONAL ABRI**, 2011, São Paulo. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100005&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 10 abr. 2018.

²⁸⁵ SALOMÓN, Mônica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 1, n. 56, p.40-59, 2013, p. 45.

²⁸⁶ *Ibidem*.

²⁸⁷ KAPPAUN, Alexandre de Oliveira; SANTOS, Vanessa Cristina dos. *Op. Cit.*

As transformações políticas, econômicas e sociais que marcaram as últimas décadas do século XX, influenciadas pelo término da Guerra Fria, pelo fim das ditaduras militares na América Latina, pela expansão de regimes liberais e pelos avanços tecnológicos experimentados, sobretudo nos campos da comunicação e do transporte, contribuíram para reacender o debate sobre democracia e política externa, esta última não mais restrita apenas ao fenômeno da guerra.²⁸⁸

De fato, a crescente intensificação dos fluxos de interação entre os ambientes interno e externo e a notável interdependência entre Estados e outros atores não estatais torna difícil a aceitação hodierna da teoria realista e da separação entre assuntos “de dentro” e “de fora”. Inserida no paradigma liberal, a teoria dos jogos de dois níveis de Robert Putnam (1988) tem sido bem recepcionada no Brasil para explicar a dinâmica das Relações Internacionais a partir das interações entre as negociações que ocorrem nos planos interno e externo.

A) A teoria dos jogos de dois níveis de Robert Putnam

Robert Putnam entende que as negociações políticas internacionais podem ser metaforicamente concebidas como um jogo de dois níveis. No nível interno, temos o governo pressionado por grupos domésticos para perseguir os seus interesses e a busca dos políticos pelo poder por meio de coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos buscam satisfazer as pressões domésticas, minimizando as consequências adversas das evoluções externas. “Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos.”²⁸⁹ São necessários poderosos incentivos para que haja coerência entre esses dois jogos.

²⁸⁸ KAPPAUN, Alexandre de Oliveira; SANTOS, Vanessa Cristina dos. A interação entre a política interna e a política externa: a teoria dos jogos de dois níveis e os temas sociais na política externa brasileira. In: **3º ENCONTRO NACIONAL ABRI**, 2011, São Paulo. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000100005&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 10 abr. 2018.

²⁸⁹ PUTNAM, Robert David. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010, p. 151-152. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 abr. 2018. O Autor descreve quanto aos jogos de dois níveis: “Cada líder político nacional está presente em ambos os tabuleiros. Do outro lado do tabuleiro internacional sentam as contrapartes estrangeiras, ao lado das quais sentam diplomatas e outros assessores internacionais. Em volta do tabuleiro doméstico e atrás do líder nacional, sentam-se figuras partidárias, parlamentares, porta-vozes das agências domésticas, representantes de grupos chave de interesses e os assessores políticos do próprio líder. A incomum complexidade desse jogo de dois níveis torna-se clara quando ações que são racionais para um jogador em determinado tabuleiro (como aumentar os preços da energia, conceder território ou limitar a importação de carros) podem ser imprudentes para esse mesmo jogador em outro tabuleiro. Entretanto, existem poderosos incentivos para que haja coerência entre esses dois jogos. Os jogadores (e observadores) tolerarão algumas diferenças retóricas entre os dois jogos, mas no final ou os preços da energia aumentam ou não. As complexidades políticas para os jogadores neste jogo de dois

O processo idealizado por Putnam pode ser dividido em dois estágios. O primeiro, conhecido como estágio de nível I, corresponde a barganha entre os negociadores no campo das relações internacionais que leva a um acordo provisório. O segundo, conhecido como estágio de nível II, diz respeito às discussões em separado entre os grupos domésticos de apoio sobre ratificar ou não o acordo adotado no nível I. É comum ocorrerem consultas prévias e barganhas no nível II com o objetivo de elaborar uma posição inicial para o nível I. Por outro lado, a necessidade de ratificação do nível II certamente afeta as barganhas do nível I (ou seja, aquilo que pode ser acordado internacionalmente para ser ratificado e cumprido no plano doméstico). Embora seja conveniente pensar a ratificação como uma função parlamentar, isso não é essencial para a teoria em questão. Os atores do nível II podem representar agências burocráticas, grupos de interesses, classes sociais ou até mesmo a opinião pública.

Nesse contexto, uma ratificação fracassada pode advir de uma “defecção voluntária”, caracterizada pela recusa dada por um ator egoísta racional na ausência de contratos obrigatórios (na atualidade, poderíamos citar a postura do Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, em se retirar do Acordo de Paris), ou de uma “defecção involuntária”, que reflete o comportamento de um agente que é incapaz de cumprir uma promessa devido ao fracasso de uma ratificação. Embora sejam difíceis de distinguir, a defecção voluntária e a involuntária partem de lógicas bem diferentes.

Com efeito, a defecção voluntária seria mais aceita dentro da concepção realista de um mundo anárquico, onde os tomadores de decisão frequentemente enxergam incentivos para trapacear. Contudo, a tentação de defecção pode ser dramaticamente reduzida entre jogadores que esperam se encontrar novamente no futuro (e que se veem em uma relação de interdependência). Mas para Putnam, a defecção involuntária e o medo dela “pode ser tão fatal para as expectativas de cooperação quanto a defecção involuntária [...] A credibilidade (e, portanto, a capacidade de obter acordos) no nível I é acentuada pela capacidade comprovada do negociador em ‘executar’ no nível II.”

A teoria dos jogos de dois níveis sugere que há uma tendência dos governos em adotarem políticas diferentes nos processos de negociação internacional daquelas que teriam

níveis são impressionantes. Qualquer jogador importante do tabuleiro internacional que estiver insatisfeito com o resultado pode desorganizar o jogo e, inversamente, qualquer líder que não consiga satisfazer seus companheiros do tabuleiro doméstico arrisca ser retirado de seu assento. Entretanto, às vezes jogadores mais capazes identificam movimentações em determinado tabuleiro que desencadeiam realinhamentos em outro, permitindo-lhes atingir objetivos que não conseguiriam de outra maneira.”

adotado isoladamente e que esse acordo só é possível (no nível II) com o apoio de uma minoria poderosa dentro de cada governo.²⁹⁰

O pensamento de Putnam pressupõe uma visão de Estado plural, que deve ter a sua “caixa-preta” (termo empregado pelos realistas) revelada. Ou seja, o Estado compreendido a partir de suas forças constitutivas e não como um ator unitário.²⁹¹ E, se a política doméstica e as relações internacionais estão sempre entrelaçadas de alguma forma, torna-se infrutífero debater qual política influencia ou sofre influência da outra.²⁹² Deve-se buscar uma jogada que satisfaça a racionalidade de ambos os níveis do jogo, o interno e o internacional, “maximizando as capacidades e minimizando os prejuízos.”²⁹³

Na conjuntura apresentada, surge uma alternativa normativa que propõe analisar as políticas interna e externa como componentes de um *continuum* de processo decisório, onde a política externa não se diferencia das demais políticas públicas estatais.²⁹⁴

B) Integração normativa do gênero nas relações internacionais do Brasil

A Análise de Política Externa (APE) tem como objeto de estudo os determinantes, objetivos, tomadas de decisões e medidas efetivamente realizadas pelos governos em suas ações internacionais. Isso não quer dizer que se trate de uma disciplina estadocêntrica ou que somente os Estados sejam importantes para compreender a realidade internacional. Por outro lado, o fato de ser negociada fora das fronteiras estatais não retira a política externa do campo das demais políticas públicas, onde incidem demandas e conflitos entre os vários grupos sociais domésticos.²⁹⁵

²⁹⁰ PUTNAM, Robert David. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010, p. 153-155. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200010&lng=en&nrm=iso>.

Acesso em: 10 abr. 2018.

²⁹¹ KAPPAUN, Alexandre de Oliveira; SANTOS, Vanessa Cristina dos. A interação entre a política interna e a política externa: a teoria dos jogos de dois níveis e os temas sociais na política externa brasileira. In: **3º ENCONTRO NACIONAL ABRI**, 2011, São Paulo. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100005&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 10 abr. 2018.

²⁹² PUTNAM, Robert David. *Op. Cit.*, p. 147.

²⁹³ KAPPAUN, Alexandre de Oliveira; SANTOS, Vanessa Cristina dos. *Loc. Cit.*

²⁹⁴ SANCHEZ, Michelle Ratton et al. Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 27, p.125-143, nov. 2006, p. 125. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782006000200009&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 25 maio 2018.

²⁹⁵ SALOMÓN, Mônica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 1, n. 56, p.40-59, 2013, p. 41.

Embora precipuamente inserida nas Relações Internacionais, a APE é um campo multidisciplinar que transita por vários ramos do conhecimento, como a Psicologia Cognitiva, a Psicologia Social, a Economia, a História e o Direito.²⁹⁶ Estudo realizado por Michelle R. Sanchez, Elaine C. G. da Silva, Evorah L. Cardoso e Priscila Spécie destaca análises recentes da Ciência Política que reforçam o enquadramento da política externa como política pública, manifestando o entendimento de que, cada vez mais, a política externa se confunde com políticas de caráter distributivo, redistributivo e regulatório e que a sua estrutura decisória pressupõe a existência de Estados democráticos.

A política externa pode ser concebida como um *continuum* e como política pública a partir da análise normativa que permite desenvolver uma nova abordagem dos processos decisórios, agora mais complexos e plurais. Essa nova abordagem indica que os processos decisórios podem estar sujeitos a uma mesma metodologia de análise, consistente nas diversas fases do ciclo das políticas públicas. Utilizando essa metodologia, vê-se que a regulamentação constitucional estabelece a distribuição de competências (direito como arranjo institucional) e as formas de controle (direito como vocalizador de demandas) da política externa brasileira nas fases de formulação, decisão, implementação e avaliação (**Tabela 7**).²⁹⁷

Outra análise jurídica das políticas públicas que se mostra possível é a determinação jurídica das finalidades que devem ser perseguidas pela política externa brasileira, considerando a necessidade de harmonizar o cumprimento dos compromissos internos e internacionais assumidos pelo país com a participação social nas políticas públicas.

As Constituições brasileiras têm buscado sistematizar a competência para a celebração de tratados, a declaração da guerra e celebração da paz, a manutenção das relações com outros Estados e a participação do país em organizações internacionais,²⁹⁸ mas esses não são os únicos temas concernentes à condução das políticas externas estatais.

Desde meados da década de 1980, considerada a década das conferências da ONU, temas sociais começaram a ganhar relevância nas agendas externas dos países, como o controle

²⁹⁶ SALOMÓN, Mônica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 1, n. 56, p.40-59, 2013, p. 41-42.

²⁹⁷ SANCHEZ, Michelle Ratton et al. Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 27, p.125-143, nov. 2006, p. 129. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782006000200009&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 25 maio 2018.

²⁹⁸ *Ibidem*, p. 128.

de armamentos, o combate ao narcotráfico, a proteção do meio ambiente e a defesa dos direitos humanos.²⁹⁹

]Além de demandarem uma crescente cooperação entre os diversos atores internos e internacionais, os temas relacionados guardam pertinência com os princípios estabelecidos pelo Artigo 4º da Constituição de 1988, em especial com a prevalência dos direitos humanos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e a defesa da paz, e devem orientar as finalidades a serem perseguidas pelo Estado brasileiro em suas relações internacionais. E sendo a política externa uma política pública, as determinações políticas constitucionais incidem diretamente em seus objetivos.

Mais recentemente, nota-se a inserção de novos elementos nas discussões relacionadas aos temas sociais da política externa, como o gênero e a raça.³⁰⁰ A questão do gênero e a perspectiva feminista (que congrega várias subcorrentes) se inserem como debate alternativo na agenda das relações internacionais contemporâneas e colocam em evidência as desigualdades decisórias e de representação entre mulheres e homens como “o ponto fulcral das críticas contra o excessivo androcentrismo da política internacional.”³⁰¹

João Pontes Nogueira e Nizar Messari apontam que a contribuição feminista era pouco reconhecida nas relações internacionais até o final do século passado. Segundo os autores, o impacto tardio dos estudos feministas se deve ao fato de que a disciplina de relações internacionais foi inicialmente definida como sendo o estudo da alta política, da política de poder e de sobrevivência, e como tal se colocava como neutra e objetiva, não oferecendo espaço para as discussões de gênero. A argumentação era a de que “quando se trata da segurança, se trata da segurança de todos, independente de serem homens ou mulheres, crianças ou velhos”, porém, como bem salientam Nogueira e Messari, “quem, na academia e na política, tratava dessas questões de segurança eram homens e quem defendia a sobrevivência de todos eram homens.”³⁰²

Uma das situações que pôs em xeque a suposta neutralidade das relações internacionais foi o estupro de mulheres como arma em algumas guerras de caráter étnico ocorridas na década

²⁹⁹ KAPPAUN, Alexandre de Oliveira; SANTOS, Vanessa Cristina dos. A interação entre a política interna e a política externa: a teoria dos jogos de dois níveis e os temas sociais na política externa brasileira. In: **3º ENCONTRO NACIONAL ABRI**, 2011, São Paulo. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000100005&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 10 abr. 2018.

³⁰⁰ *Ibidem*.

³⁰¹ CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012, p. 403-404.

³⁰² NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005, p. 223 e 224.

de 1990, demonstrando que as mulheres não se colocaram como alvo de limpeza por pertencerem a um grupo étnico ou tribal diferente, mas por serem o que são, ou seja, mulheres.³⁰³ É preciso ressaltar que o feminismo nas relações internacionais não se insere de forma homogênea, tendo em vista as diferenças internas entre as próprias feministas. Mas, dentro da ampla diversidade de feminismos, há um desafio constante em relação a suposta natureza neutra das relações internacionais em relação ao gênero.³⁰⁴

No intuito de promover o gozo permanente dos direitos humanos por parte das mulheres e meninas, o direito deve servir à construção de uma agenda externa sensível ao gênero, de acordo com os mandamentos constitucionais da dignidade, igualdade, justiça social e dos princípios que regem as relações internacionais do país. Ao direito incumbe orientar as finalidades a serem perseguidas pela política externa no país, impulsionando a igualdade de gênero, o empoderamento, a dignidade e a segurança das mulheres como mandamentos constitucionais, assegurando também a participação da sociedade civil e das organizações formadas por mulheres, na elaboração da política externa como ditame democrático inerente ao campo de estudo das políticas públicas.

Por outro lado, é inegável que os compromissos internacionais de gênero assumidos a partir da agenda externa do país influenciam e passam a orientar a elaboração de ações mais concretas (políticas intermediárias e operacionais) voltadas à promoção da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres no plano interno.

Tabela 7:

DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988				
	Formulação	Decisão	Implementação	Avaliação
Tratados	PR, art. 84, VIII		STF, art. 102, III, “b”;	STJ, art. 105, III, “a”;

³⁰³ NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005, p.223.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 226-227. Os autores destacam a importância do enfoque de gênero promovido pelas feministas: “Todas as feministas desafiam as teorias de Relações Internacionais no que se refere a sua suposta natureza neutra em relação ao gênero. Fazem isso mostrando como premissas sobre papéis e conhecimento são marcadas pela questão de gênero e insistem no fato de que a disciplina é mais ‘cega’ em relação ao gênero que ‘neutra’ em relação a ele. Aliás, a própria questão do gênero vem a ser relevante aqui. **Quando as feministas começaram a falar de gênero em vez de sexo, operaram duas transformações. Por um lado, questionaram a naturalidade biológica do sexo. Quando se fala em sexo, se fala em biologia, e não em relações sociais e de poder. Quando se fala em gênero, se fala de uma construção social que define a masculinidade e a feminidade.** E nessa construção que reside a segunda transformação ocasionada pelo uso do conceito de gênero: o que significa ser masculino e o que significa ser feminino?” p. 226-227. (*Grifos acrescidos*)

			JF, art. 109, III	
		CN, art. 5º, § 3º; art. 49, I; e art. 84, VIII	JF; PGR; STJ, art. 109, V e §5º	
Declarar a Guerra e Celebrar a paz	União, art. 21, II; PR, art. 84, XIX e XX		PR, art. 84, XIII e XIX	
	CDN, art. 91, § 1º, I	CN, art. 49, II; art. 84, XIX e XX		
Manter relações com outros Estados e participar de Organizações Internacionais	União, art. 21, I; PR, art. 84, VII			STF, art. 102, I, “e”
	SF, art. 52, IV			
Legenda: PR – Presidente da República; CN – Congresso Nacional; SF – Senado Federal; STF – Supremo Tribunal Federal; STJ – Superior Tribunal de Justiça; JF – Justiça Federal; PGR – Procurador Geral da República; CSN – Conselho de Segurança Nacional; CDN – Conselho Nacional de Defesa.				

§ 2º Política econômica como política pública

No final do século XIX, o economista John Neville Keynes propôs compartimentalizar o estudo da economia em dois grandes campos: a economia positiva, que trata da realidade econômica como ela *é*, e a economia normativa, que propõe moldar a realidade econômica como ela *deve ser*. Embora de aparência simples, a distinção apresentada é essencial ao desenvolvimento da ciência econômica e à definição das finalidades fundamentais que devem ser perseguidas pela ordem normativa econômica.³⁰⁵

A teoria econômica e a política econômica despontam como ramificações principais que se inserem, respectivamente, nos campos da economia positiva e da economia normativa. Analisando as definições, divisões e escopos apresentados por José Paschoal Rossetti, nota-se que a teoria econômica é o ramo da economia positiva que pretende estabelecer verdades econômicas cientificamente comprováveis, através da utilização de metodologias

³⁰⁵ ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à Economia**. 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010, p. 65.

convencionais (dedução e indução), subdividindo-se entre a microeconomia e a macroeconomia.

A abordagem microeconômica, também conhecida como teoria dos preços, utiliza-se da metodologia dedutiva para identificar a existência de padrões orientadores da produção e dos preços de bens e serviços, examinando os fatores relacionados à oferta (conduzida pelos produtores) e à procura (estimulada pelos consumidores) desses produtos. Também se inserem como objeto de estudo da microeconomia a análise das condições gerais de equilíbrio entre empresas inseridas em situações concorrenciais; os recursos de produção e as remunerações correspondentes (como os salários pagos no mercado de trabalho e os lucros atribuídos à capacidade empresarial); e a teoria da repartição da renda.³⁰⁶

Por seu turno, a abordagem macroeconômica debruça-se sobre variáveis que influenciam o equilíbrio geral da economia. As finanças públicas, a economia monetária, a economia internacional e as teorias do crescimento e do desenvolvimento fazem parte de seu domínio de aplicação. Enquanto a macroeconomia se utiliza predominantemente do método indutivo para tratar de “questões de grande escala”, a microeconomia “cuida de aspectos da realidade econômica em escala reduzida.”³⁰⁷

Dessa forma, a macroeconomia examina questões que circulam entre pleno emprego e desemprego; produção a plena capacidade ou ociosidade; taxa satisfatória ou insatisfatória de desenvolvimento, inflação ou estabilidade dos níveis de preços. Já a microeconomia preocupa-se com a produção de determinados bens e serviços de empresas específicas e o dispêndio de recursos feito por consumidores para aquisição de certos produtos em mercados delimitados (“a unidade de estudo é a parte e não o todo”).

As diferenças apresentadas não fazem da microeconomia e da macroeconomia disciplinas excludentes. Na medida em que a macroeconomia pretende alcançar o bem-estar de uma nação através do pleno emprego de seus recursos produtivos e a microeconomia tem como finalidade a alocação ótima desses recursos, é possível concluir que seus focos e objetivos são, na verdade, convergentes.³⁰⁸ Além disso, os conceitos, leis, princípios, modelos e padrões da realidade econômica desenvolvidos pela teoria econômica (microeconomia e macroeconomia), atendem ao propósito maior de fornecer sustentação técnica para a elaboração da chamada política econômica (economia positiva).

³⁰⁶ ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à Economia**. 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010, p. 69.

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 71.

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 72.

A política econômica trabalha necessariamente com processos de escolha de objetivos e instrumentos necessários à consecução dos objetivos eleitos, integrando o quadro amplo das políticas públicas a partir de “um complexo sistema de aspirações nacionais e de compromettimentos internacionais.”³⁰⁹

Vista sob a ótica das políticas públicas, a política econômica sofre influência de fatores internos e externos, econômicos e não econômicos (sociais, culturais, ideológicos etc.). A política econômica é definida por Rossetti como um ramo da economia normativa que integra o universo maior da política pública e que envolve dois procedimentos interdependentes: o primeiro deles visa determinar os objetivos (fins) que se pretende alcançar, que devem ser consistentes com outros objetivos políticos e sociais já eleitos; o segundo diz respeito à escolha dos instrumentos (meios) que serão manejados para a consecução dos objetivos determinados.

A) Fatores reais de poder e a determinação normativa dos objetivos da política econômica

O processo de escolha dos objetivos da política econômica recebe influência de instituições políticas, paradigmas ideológicos, e transformações avaliadas como necessárias para alcançar os objetivos traçados de maneira ampla pelo conjunto das políticas públicas de um país. Para Rossetti, a definição dos objetivos e dos instrumentos das políticas públicas está sujeita à “constelação dos fatores reais de poder que atuam na arena das grandes negociações políticas das nações e na definição de suas diretrizes estratégicas.”³¹⁰ (Tabela 8)

Tabela 8:

POLÍTICA ECONÔMICA	CONSTELAÇÃO DOS FATORES REAIS DE PODER	
Objetivos <ul style="list-style-type: none"> • Crescimento • Estabilidade • Equidade Instrumentos <ul style="list-style-type: none"> • Fiscais 	<ul style="list-style-type: none"> - Organizações Multilaterais supranacionais - Governo <ul style="list-style-type: none"> • Executivo • Estatais • Legislativo • Judiciário 	<ul style="list-style-type: none"> - Organizações não governamentais (ONGs) <ul style="list-style-type: none"> • Causas sociais • Causas ambientais • Direitos de minorias - Empresários <ul style="list-style-type: none"> • Agropecuária • Indústria

³⁰⁹ ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à Economia**. 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010, p. 73.

³¹⁰ *Ibidem*, p. 74.

<ul style="list-style-type: none"> • Monetários • Cambiais • Intervenções diretas 	<ul style="list-style-type: none"> - Partidos <ul style="list-style-type: none"> • Conservadores • Centro-direita • Centro • Centro-esquerda • Reformistas - Forças Armadas - Mídia de massa 	<ul style="list-style-type: none"> • Serviços não financeiros • Intermediários financeiros - Trabalhadores <ul style="list-style-type: none"> • Sindicatos • Centrais sindicais • Movimentos de massa organizados
--	--	---

Rossetti refere três objetivos básicos da política econômica: crescimento, estabilidade e equidade. A conjuntura política e a organização dos fatores reais de poder na sociedade irão atuar decisivamente na hierarquização desses objetivos e em suas contínuas transformações.

A constelação dos fatores reais de poder apresentada por Rossetti dialoga claramente com a concepção sociológica da Constituição, apresentada por Ferdinand Lassale, no ano de 1863, em Conferência para intelectuais e operários da antiga Prússia. Para Lassale, a Constituição nada mais é do que a soma dos fatores reais de poder que regem uma nação e que constituem a força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes. Logo, a Constituição escrita, para se prolongar no tempo, deve corresponder à Constituição real, ou seja, aos fatores de poder. Caso contrário, não passará de uma “folha de papel” e sucumbirá necessariamente perante a Constituição real e as verdadeiras forças vitais do país.³¹¹

Em 1959, durante sua aula inaugural na Universidade de Freiburg-RFA, Konrad Hesse se contrapôs ao pensamento de Lassale por entender que a posição tomada importava na negação do valor do direito constitucional enquanto ciência jurídica (e, portanto, normativa). Ao invés de servir a uma ordem estatal justa, o direito constitucional estaria apenas cumprindo com a miserável função de justificar as relações de poder dominantes.

Hesse reconhece que a força vital e a eficácia da Constituição repousam na sua vinculação às forças espontâneas e às tendências de seu tempo, mas defende que a força normativa da Constituição não reside somente na adaptação inteligente a uma dada realidade. A Constituição converte-se ela mesma em força ativa e, embora não possa realizar nada por si só, ela pode impor tarefas. A Constituição torna-se força ativa se estiverem presentes na

³¹¹ LASSALE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 10, 11, 17 e 33.

consciência geral, particularmente na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional, não apenas a vontade de poder, mas também a vontade da Constituição.³¹²

Analisando o pensamento de Lassale e Hesse no contexto do processo de elaboração da política econômica e determinação de seus objetivos, é possível concluir que os fatores reais de poder não devem ser ignorados enquanto mecanismo de pressão e de participação nas políticas públicas. Contudo, considerando que esses fatores não se organizam de forma igualitária na sociedade, é preciso fortalecer a força normativa da Constituição e a sua função de impor metas e de indicar os objetivos fundamentais a serem perseguidos pelas políticas públicas.

Considerando que as ações estatais capazes de realizar os direitos humanos assegurados pela Constituição envolvem decisões acerca do dispêndio de recursos públicos e que compete à Administração Pública efetivar os comandos constitucionais por meio de políticas públicas, Ana Paula de Barcellos defende que “as escolhas em matéria de gastos públicos não constituem um tema integralmente reservado à deliberação política; ao contrário, o ponto recebe importante incidência de normas jurídicas constitucionais.”³¹³

Enquanto política pública, a política econômica brasileira encontra-se juridicamente vinculada aos objetivos e princípios estabelecidos pela Constituição de 1988, mais especificamente aqueles consagrados no Título VII, que tratam da Ordem Econômica e Financeira, devendo assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (Artigo 170, *caput*). A condução da política econômica pelo Estado deve atender aos fundamentos da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, obedecendo os seguintes princípios: soberania nacional; propriedade privada; função social da propriedade; livre concorrência; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente; redução das desigualdades regionais e sociais; e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, inclusive por meio de lei específica que simplifique as obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias (Artigo 179).³¹⁴

O conceito de justiça social aplicado à conformação da Ordem Econômica exige de todos os agentes sociais o direcionamento de seus esforços à consecução do bem comum, tanto no campo do trabalho assalariado como no da livre iniciativa. O princípio, aplicado na seara das relações econômicas, determina a atuação conjunta e cooperativa das classes sociais, com

³¹² HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. Tradução de Gilmar Mendes, p. 11, 18 e 19.

³¹³ BARCELOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p.83-105, abr. 2005, p. 90-91. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>>. Acesso em: 01 maio 2018.

³¹⁴ O referido dispositivo foi regulamentado pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

o objetivo de construir “uma sociedade pautada pelo alcance e pela universal fruição da prosperidade material e imaterial.”³¹⁵

A inserção da justiça social como um fim da Ordem Constitucional Econômica significa que todos nos encontramos em face de um destino comum. A expressão “existência digna” contida no *caput* do Artigo 170 da Constituição de 1988 nos remete ao princípio da dignidade da pessoa humana, considerada preponderantemente em sua individualidade, ao tempo em que a justiça social trata de uma espécie de dignidade coletiva que pretende corrigir as grandes distorções que ocorrem numa sociedade, “diminuindo distâncias e diferenças entre as diversas classes que a constituem.”³¹⁶

Ao Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, são reservadas as funções de fiscalização, incentivo e de planejamento, sendo este último determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (Artigo, 174). Incumbe ao Poder Público a prestação de serviços públicos, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão (Artigo 175, *caput*).

B) Instrumentos a serviço da política econômica e os impactos nas relações de gênero

A política econômica conta com instrumentos próprios para atingir seus objetivos que foram construídos, em sua maioria, a partir da sistematização do conhecimento produzido pela teoria econômica. Rossetti relaciona a política fiscal, a política monetária e a política cambial como os principais instrumentos macroeconômicos a serviço da política econômica, ao passo que as intervenções diretas podem servir à política econômica enquanto instrumentos macroeconômicos ou microeconômicos.

Em termos conceituais básicos, a política fiscal refere-se ao manejo do orçamento do governo por meio do qual os gestores da política macroeconômica podem exercer influência sobre o desempenho geral da economia, tanto pelo lado das receitas, provindas de tributos, como das despesas, utilizadas para custeio da máquina burocrática, investimentos em infraestrutura social e econômica, subsídios e transferências de renda à sociedade.

A política monetária destina-se a regular o suprimento dos meios de pagamento e a disponibilidade de estoques de ativos financeiro no país, tendo como instrumento básico o

³¹⁵ CASTILHO, Ricardo. **Justiça Social e Distributiva**: desafios para concretizar direitos sociais. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 51.

³¹⁶ PETER, Lafayette Josué. **Princípios Constitucionais da Ordem Econômica**: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. 2º ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 200-201.

controle sobre a oferta de moeda que é complementado pelo contingenciamento das operações de crédito, exercendo efeitos sobre a liquidez da economia e a taxa de juros.

A política cambial diz respeito à taxa de câmbio da moeda nacional em relação a moedas estrangeiras e têm forte impacto sobre importantes variáveis da economia, em particular sobre as importações e exportações de bens e serviços e os movimentos internacionais de capitais (condições de ingresso e remessa de lucros), importando, portanto, ao desenvolvimento da política comercial.

Já as intervenções diretas abrangem amplo acervo de mecanismos que geralmente complementam a atuação dos instrumentos fiscais, monetários e cambiais em programas de estabilização. As intervenções diretas são conhecidas como políticas de rendas pelo tipo predominante de mediação que exercem, podendo incidir como controle legal de preços, salários e demais remunerações de fatores de produção.³¹⁷

Independentemente do tipo de instrumento ou política econômica aplicada por um governo, não há neutralidade em relação ao gênero. A referida assertiva se sustenta a partir de uma compreensão da economia enquanto estrutura de gênero, tomando como base os conceitos trabalhados na primeira parte deste trabalho (Capítulo 1, Seção 2, § 1º).

Entender a economia como uma estrutura de gênero implica reconhecer explicitamente as relações de poder que sustentam as várias instituições e transações que compõem a esfera econômica. Ou seja, a economia é enxergada como parte do sistema de relações sociais que moldam os papéis, atributos e responsabilidades de gênero.³¹⁸

Para compreender a economia através de uma lente de gênero é preciso, primeiramente, tornar visível o trabalho não remunerado, vital para o funcionamento da economia de mercado que pretende proporcionar um volume de bens e serviços finais para atender às necessidades e às aspirações da população, definidas como ilimitáveis (“produto agregado tão próximo quanto seja possível da plena capacidade da economia”).³¹⁹

Esses bens e serviços não são produzidos apenas pelo trabalho remunerado (no mercado), eles dependem também de muitas horas dispendidas em atividades de cozinhar, limpar, coletar água e combustível, além do cuidado destinado a crianças, pessoas doentes e idosos. O trabalho não remunerado é, portanto, essencial para o funcionamento da economia paga.

³¹⁷ ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à Economia**. 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010, p. 76-77, 719-726.

³¹⁸ United Nations Conference on Trade and Development. **The trade and gender debate: Concepts, definitions and analytical frameworks**. 2018, p. 3-4. Module 1 of the course on Trade and Gender.

³¹⁹ *Ibidem*, p. 719.

Devido as relações desiguais de gênero, a responsabilidade pelo trabalho não remunerado ainda recai majoritariamente sobre as mulheres. Essa relação não isonômica afeta a posição e o poder de barganha das mulheres no mercado de trabalho remunerado, colocando em risco o seu acesso ao crédito e a outros recursos produtivos. Para poder conciliar o trabalho remunerado com as suas atividades domésticas e de cuidado, as mulheres estão mais propensas a aceitar arranjos de trabalho flexíveis (como trabalhos informais e de meio período, que costumam pagar salários mais baixos que os trabalhos formais e em tempo integral) e sem proteção social (vínculos sem cobertura da previdência social). O pouco incentivo que resulta desse tipo de trabalho leva muitas mulheres a optarem com exclusividade pelo trabalho não remunerado, aumentando a relação de dependência econômica de seus companheiros/esposos e diminuindo o seu poder decisório no seio familiar.³²⁰

Por outro lado, o viés do gênero impacta desproporcionalmente as mulheres nos múltiplos papéis que exercem na economia, seja como trabalhadoras, produtoras, comerciantes, consumidoras de bens e de serviços públicos ou contribuintes. Como trabalhadoras e produtoras, as mulheres tendem a se concentrar em menos setores da economia (a exemplo da produção de alimentos, têxteis, vestuário, serviços domésticos e sociais), comportamento designado como segregação horizontal de gênero, ao mesmo tempo em que seguem sub-representadas nos cargos de poder e de tomada de decisão, comportamento designado como segregação vertical de gênero. Estudos apontam que as mulheres também estão mais propensas que os homens a se inserirem em formas precárias de trabalho e isso é particularmente sensível em relação às trabalhadoras domésticas e rurais. O acesso ao crédito é restrito uma vez que as mulheres têm pouca ou nenhuma garantia para oferecer, e as oportunidades educacionais e de formação profissional também ocorrem em situação de desequilíbrio, determinada pelos papéis de gênero.³²¹

Enquanto comerciantes, as mulheres costumam ocupar posição no comércio informal transfronteiriço, no comércio ambulante e como proprietárias de pequenas e médias empresas (PMEs). Como reflexo da distribuição do trabalho não remunerado entre os gêneros, as mulheres usufruem de menos tempo livre para desenvolver as suas atividades no mercado pago e, por estarem mais suscetíveis à pobreza, dependem mais do transporte público.³²² Na condição

³²⁰ United Nations Conference on Trade and Development. **The trade and gender debate:** Concepts, definitions and analytical frameworks. 2018, p. 3-4. Module 1 of the course on Trade and Gender.

³²¹ *Ibidem*, p. 4-6.

³²² Um projeto em Tamil Nadu, na Índia, introduziu bicicletas nos anos 90 como uma forma de promover a alfabetização das mulheres. Descobriu-se que as bicicletas empoderavam as mulheres e mudavam suas vidas porque conseguiam acesso mais rápido a escolas, hospitais e mercados. Além disso, as bicicletas permitiram que as mulheres concluíssem suas tarefas mais rapidamente e com maior facilidade, liberando tempo para outras

de trabalhadoras informais, as mulheres inseridas no comércio transfronteiriço e ambulante são excluídas da proteção da legislação trabalhista e previdenciária, não recebendo amparo social em caso de gravidez, doença, invalidez, desemprego ou idade avançada. Os ambientes de rua também se apresentam, em geral, com baixos padrões de saúde e segurança e as mulheres ficam mais expostas à violência sexual. Por outro lado, as mulheres que buscam a formalização por meio das PMEs enfrentam restrições que prejudicam o seu potencial de crescimento, como o acesso limitado a recursos produtivos, capacitação, tecnologia, informação e redes de *marketing*; os programas de crédito e investimento direcionados às PMEs não costumam considerar as necessidades e as realidades locais das mulheres empreendedoras, razões pelas quais as empresas administradas por mulheres tendem a permanecer pequenas e a gerar pouca renda.³²³

As mulheres desempenham importante papel como consumidoras de bens e serviços públicos. A cesta de consumo feminina é composta principalmente por itens alimentícios destinados à família. Uma mudança na política econômica que ocasione o aumento no preço desses produtos significa que as mulheres poderão comprar menos alimentos com uma mesma renda, comprometendo o bem-estar familiar e a nutrição das crianças (o que também pode impactar mais as meninas, em razão do preconceito entre filhos, com os meninos obtendo vantagem na divisão dos alimentos). A provisão de serviços públicos essenciais, como saúde, educação, eletricidade, saneamento e distribuição de água, é indispensável à proteção dos grupos socialmente vulneráveis, que incluem as mulheres. A diminuição nas receitas do governo decorrente da redução tarifária ou da privatização desses serviços podem levar a preços mais altos ou a indisponibilidade em áreas remotas, onde a prestação desses serviços não se mostra eficaz para o mercado.³²⁴

Devido aos diferentes papéis e responsabilidades de gênero, as políticas fiscais também atingem mulheres e homens de forma diferente. Em alguns países isso ocorre de forma explícita, com a sujeição de mulheres e homens a regras fiscais não isonômicas. Contudo, podem ocorrer formas implícitas de parcialidade, não decorrentes do direito tributário, mas da forma como as sociedades se organizam. Por exemplo, o governo pode adotar políticas de isenções e deduções fiscais que beneficiem empregados formais, grupo onde as mulheres têm menor probabilidade

atividades. STARKEY, Paul et al. Improving Rural Mobility: Options for Developing Motorized and Nonmotorized Transport in Rural Areas. **World Bank Technical Paper**, Washington, 2002, p. 14. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15230>>. Acesso em: 28 maio 2018.

³²³ United Nations Conference on Trade and Development. **The trade and gender debate**: Concepts, definitions and analytical frameworks. 2018, p. 6-7. Module 1 of the course on Trade and Gender.

³²⁴ *Ibidem*, p. 7-8.

de estarem inseridas. Já a redução de impostos sobre as PMEs pode beneficiar particularmente as mulheres. A tributação sobre a renda tende a impactar desproporcionalmente os homens, que apresentam maiores rendimentos médios que as mulheres. A depender de como seja exigido o lançamento da declaração do imposto de renda (se as receitas do casal devem ser reunidas ou não), as mulheres, que tendem a receber rendimentos menores, podem desistir do emprego formal se a perda da renda for compensada por alíquotas mais baixas. Por outro lado, a tributação indireta sobre o consumo, ao atingir mais os grupos de baixa renda (que tendem a consumir uma proporção maior de sua renda em comparação aos grupos mais ricos), pode afetar mais mulheres do que homens.³²⁵

As relações descritas reforçam a premissa colocada anteriormente de que não há neutralidade de gênero nas políticas econômicas. Na medida em que as mudanças promovidas pelas políticas econômicas impactam diferentemente mulheres e homens, percebe-se que os seus instrumentos são indispensáveis à transformação dessas relações.

Seção 2 – Integração do gênero na política comercial brasileira

A última seção deste trabalho buscará demonstrar a importância do direito na condução de uma política comercial orientada e sensível ao gênero, apresentando propostas de uma Agenda sobre comércio e gênero para o Brasil.

A promoção dos direitos humanos e do desenvolvimento nacional constituem objetivos fundamentais consagrados pela Constituição de 1988 (Artigo 3º) que não poderão ser plenamente concretizados enquanto não forem estabelecidas as condições materiais para alcançar a igualdade em direitos, oportunidades e responsabilidades entre mulheres e homens.

Os objetivos elencados são determinantes para a política comercial brasileira, que se encontra vinculada às escolhas constitucionais em matéria de políticas públicas e dispêndio de recursos públicos. É necessário ressaltar que as políticas públicas constituem o meio pelos quais os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente.³²⁶ E isso deve ocorrer não apenas para regulamentar determinada área econômica de interesse nacional e estratégico, como também para distribuir e redistribuir riquezas, promovendo a justiça social.

³²⁵ United Nations Conference on Trade and Development. **The trade and gender debate:** Concepts, definitions and analytical frameworks. 2018, p. 8-10. Module 1 of the course on Trade and Gender.

³²⁶ BARCELOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p.83-105, abr. 2005, p. 91. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>>. Acesso em: 01 maio 2018.

A depender das escolhas alocativas do Estado, expressas por meio de políticas públicas, os objetivos constitucionais poderão se concretizar de forma mais ou menos eficiente. Mas independentemente do grupo político que ocupe o poder, a realização dos direitos humanos das mulheres deve ser perseguida enquanto cláusula pétrea (Artigo 60, § 4º, IV), na medida em que constituem “um núcleo mínimo de decisões que deve ser observado” e que interfere “em caráter imperativo na definição dos gastos públicos.” O raciocínio não anula o processo de deliberação político-majoritária que envolve as políticas públicas, mas assegura que essa deliberação não é totalmente livre de alguns condicionantes jurídico-constitucionais.³²⁷

Pretende-se com isso a construção de uma concepção normativa de política comercial como política pública e *continuum* de processo decisório que possibilite o desenvolvimento de uma abordagem mais plural e complexa de seu processo de elaboração,³²⁸ sob a ótica policêntrica das políticas públicas. Adotando a metodologia proposta por Coutinho de análise do direito como elemento intrínseco às políticas públicas, o tópico seguinte pretende formular respostas às perguntas-chaves apresentadas pelo Autor, possibilitando identificar as funções do direito como instrumento de integração do gênero na política comercial brasileira.

§ 1º O direito na política comercial brasileira

Enquanto elemento da política externa e econômica brasileira, é indubitável o enquadramento da política comercial como política pública. A crescente inclusão de temas sociais nas negociações internacionais, tanto na diplomacia comercial como na diplomacia humanitária do Brasil, reforça o argumento de que a política comercial deve atender aos anseios distributivos e redistributivos e à realização dos direitos sociais, econômicos e culturais que conferem legitimidade democrática ao processo de elaboração das políticas públicas.

O equilíbrio macroeconômico entre as importações e as exportações brasileiras deve vir acompanhado por diretrizes e ações governamentais que promovam a igualdade material entre os gêneros, criando condições para que as mulheres possam gozar efetivamente dos mesmos direitos, oportunidades e responsabilidades que os homens em termos sociais, econômicos e

³²⁷ BARCELOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p.83-105, abr. 2005, p. 91-92. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>>. Acesso em: 01 maio 2018.

³²⁸ SANCHEZ, Michelle Rattón et al. Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 27, p.125-143, nov. 2006, p. 127. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782006000200009&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 25 maio 2018.

políticos. Do contrário, estaremos diante de um crescimento econômico excludente e concentrador de renda, que no longo prazo compromete a legitimidade de governos e o próprio processo de globalização e de integração dos países.

A) Objetivo – Quais as finalidades normativas?

O direito positivo cristaliza as opções políticas e as formaliza como normas cogentes, determinando o que deve ser, ou seja, quais os objetivos serão perseguidos por meio das políticas públicas. Os fins públicos e os seus instrumentos de realização não são exclusividade do campo de deliberação política, devendo ser analisados sob a ótica das orientações normativas mais fundamentais. Relembrando o pensamento de Bucci, esse é o ponto que reúne todas as políticas públicas em torno de um conceito jurídico comum e não deve ser diferente com a política comercial brasileira.

Sendo assim, quais os objetivos a serem perseguidos pela política comercial brasileira? Que ordem de prioridade há entre eles? No decorrer deste trabalho, foi visto que a igualdade de gênero encontra respaldo nos fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e nos princípios que regem as relações internacionais do Estado brasileiro.

O compromisso normativo com a promoção da igualdade de gênero advém, ainda, de Tratados de Direitos Humanos ratificados pelo Brasil, que ingressam no ordenamento jurídico como norma *materialmente* constitucional, independente do quórum utilizado para a sua aprovação (Capítulo 3, Seção 1, §2º).

Mesmo que não estejam inseridos no campo do direito cogente, os instrumentos de *soft law* relacionados na primeira parte deste trabalho também são essenciais para a incorporação do gênero na política comercial brasileira, instituindo muitas vezes relações mais diretas e concretas entre comércio e gênero.

A Plataforma de Ação de Pequim, ao prever as medidas que devem ser adotadas pelo governo para promover a independência econômica das mulheres e de seus direitos econômicos, recomenda a utilização, na formulação das políticas macro, microeconômicas e sociais, de análises sobre suas repercussões que tenham uma perspectiva de gênero, a fim de monitorar essas repercussões e modificar as políticas, nos casos em que ocorra impacto prejudicial. O instrumento sugere, ademais, a promoção de políticas e medidas que tenham uma perspectiva de gênero e que criem condições que permitam às mulheres afirmar-se, em igualdade com os homens, nos campos técnico, administrativo e empresarial (Parágrafo 165, “p” e “q”).

A Agenda 2030 das Nações Unidas estabelece como meios de implementação do ODS5 a realização de reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso à propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais; e a adoção e o fortalecimento de políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis.

Vê-se, ainda, que o Brasil assumiu o compromisso de colaborar para tornar a sua política comercial e de desenvolvimento mais sensível ao gênero ao acordar com a Declaração Conjunta sobre Comércio e Empoderamento Econômico das Mulheres, devendo trabalhar em conjunto com a OMC para remover barreiras ao empoderamento econômico das mulheres e aumentar sua participação no comércio.

Para responder ao segundo questionamento colocado, deve-se perseguir, segundo o pensamento de Bobbio, não o fundamento absoluto que assegura a realização da igualdade de gênero como direito humano, mas quais as “boas razões” para a sua efetivação. A construção dogmática realizada ao longo deste trabalho permite concluir que a igualdade de gênero consiste em objetivo prioritário não somente pela necessidade de realização dos direitos humanos das mulheres, mas por ser apresentar como condição necessária para alcançar a justiça social, não se tratando de um “problema feminino” isolado.

Nos dizeres da Plataforma de Ação de Pequim, somente depois de alcançado esse objetivo poder-se-á instaurar uma sociedade viável, justa e desenvolvida.

B) Arranjo institucional – Quais as competências e as atividades?

Seguindo a metodologia adotada por Coutinho, é possível perquirir em relação às políticas públicas: Quem faz o quê? Como que competência? Como articular a política pública em questão com outras em curso?

Analisando a organização e a competência dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, observa-se que a promoção do desenvolvimento econômico através de políticas públicas de estímulo ao comércio exterior, à indústria, ao comércio e serviços, e à inovação empresarial é missão institucional do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).³²⁹ Criado pela Medida Provisória nº 1.911-8, de 29 de julho de 1999,

³²⁹ Informações retiradas do sítio eletrônico do MDIC. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/institucional/estrutura-regimental-e-regimento-interno>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

publicada no Diário Oficial da União em 30 de julho de 1999, o MDIC atualmente tem as suas competências previstas na Lei Federal nº 13.502, de 1º de novembro de 2017.³³⁰

Constituem áreas de competência do MDIC, entre outras, as políticas de comércio exterior; a regulamentação e a execução dos programas e das atividades relativas ao comércio exterior; a aplicação dos mecanismos de defesa comercial; a participação em negociações internacionais relativas ao comércio exterior; e a execução das atividades de registro do comércio. Ainda, compete ao MDIC a formulação da política de apoio à microempresa, à empresa de pequeno porte e ao artesanato, bem como a articulação e a supervisão dos órgãos e das entidades envolvidos na integração para o registro e a legalização de empresas.

A estrutura organizacional e as competências dos órgãos e das entidades vinculadas ao MDIC estão definidas no Anexo I do Decreto nº 9.260, de 29 de dezembro de 2017.³³¹ O Ministério é composto por órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro, por órgãos específicos e singulares, e por órgãos colegiados que desenvolvem atividades essenciais à promoção da política comercial no país. Estão vinculadas ao MDIC as seguintes entidades: Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI); Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO); e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). Além disso, o MDIC supervisiona os Serviços Sociais Autônomos Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Em junho de 2018, o MDIC tornou-se o primeiro órgão federal brasileiro a se comprometer com a Rede Brasil do Pacto Global no alcance dos ODSs estabelecidos pela Agenda 2030 das Nações Unidas. A secretaria executiva da Rede Brasil e o MDIC apresentaram plano de trabalho focado em prover serviços ao setor privado, como oficinas de capacitação para pequenas e médias empresas sobre a implantação dos ODSs.

A atuação da Rede Brasil deve ocorrer em projetos e coordenadorias do MDIC que se alinham aos ODS 6 (Água Potável e Saneamento), ODS 7 (Energia Acessível e Limpa), ODS 12 (Produção e Consumo Sustentáveis) e ODS 13 (Ação Climática). Contudo, não foram

³³⁰ BRASIL. Lei nº 13.502, de 1 de novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm>. Acesso em: 26 maio 2018.

³³¹ _____. Decreto nº 9.260, de 29 de dezembro de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9260.htm>. Acesso em: 27 ago. 2018.

encontradas referências a atuação em projetos relacionados ao ODS 5, que trata especificamente da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres e meninas.³³²

Enquanto tema de política externa, a política comercial brasileira também se insere no âmbito de atuação do Ministério das Relações Exteriores (MRE). O MRE ou Itamaraty tem como missão institucional gerir a política externa e as relações internacionais do Brasil nos planos bilateral, regional e multilateral, auxiliando o Presidente da República na formulação da política exterior e na execução das relações diplomáticas com os Estados e as Organizações Internacionais.³³³

No que tange à elaboração da política comercial do país, o MRE possui importantes áreas de atuação, sendo competente para: *i*) participar nas negociações comerciais e econômicas com governos e entidades estrangeiras; e *ii*) realizar a promoção do comércio exterior, de investimentos e da competitividade internacional do país, incluída a supervisão do Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil), em coordenação com as políticas governamentais de comércio exterior.³³⁴

O Regimento Interno do MRE atribui ao Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais (DHS) a competência para promover os direitos das mulheres na Instituição. Subordinada ao DHS, a Divisão de Temas Sociais é o órgão responsável por representar o MRE em instâncias internacionais que debatem a situação das mulheres no mundo, como a Comissão sobre a Situação da Mulher (CSW); a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM); a Conferência Regional da CEPAL sobre a Mulher da América Latina e do Caribe; a Reunião Especializada de Mulheres (REM) do Mercosul; o Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), das Nações Unidas; a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará; e o Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP) em temas sobre saúde sexual e reprodutiva.³³⁵

Já o Ministério da Fazenda (MF) participa da elaboração e acompanhamento da política comercial brasileira enquanto órgão formulador e gestor das políticas econômicas do país. A atuação institucional do MF tem como objetivo alcançar o desenvolvimento sustentável, com

³³² Rede Brasil do Pacto Global. **Mdic oficializa adesão à Rede Brasil do Pacto Global**. Disponível em: <<http://pactoglobal.org.br/mdic-oficializa-adesao-a-rede-brasil-do-pacto-global/>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

³³³ Informações retiradas do sítio eletrônico do MRE. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/o-ministerio>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

³³⁴ Art. 62, III e V da Lei nº 13.502/2017.

³³⁵ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Portaria nº 212, de 30 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/images/RISE.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

justiça fiscal e social e equilíbrio intertemporal das contas públicas.³³⁶ Nesse desiderato, o MF detém competência para realizar negociações econômicas e financeiras com governos, organismos multilaterais e agências governamentais, bem como para exercer a fiscalização e o controle do comércio exterior.³³⁷

Órgão integrante da Presidência da República, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) também se destaca na formulação, na implementação e na coordenação de políticas relativas ao comércio exterior de bens e serviços. Por determinação legal, a CAMEX deve ser previamente consultada sobre matérias relevantes relacionadas ao comércio exterior, ainda que consistam em atos de outros órgãos federais, como a elaboração de leis do Poder Executivo, de Decreto ou de Portaria Ministerial. À CAMEX incumbe a coordenação e a orientação das ações dos diversos órgãos que possuem competências na área de comércio exterior.³³⁸

A Secretária Executiva da CAMEX, que integra a estrutura organizacional do MDIC, detém competência para criar e coordenar grupos técnicos intragovernamentais para o acompanhamento e implementação das ações em matéria comercial, de serviços e de investimentos entre o país e seus parceiros. O órgão atua em parceria com a Apex-Brasil na proposição de estudos e medidas sobre assuntos relacionados ao comércio exterior e aos investimentos. A Secretária Executiva da CAMEX desempenha, ainda, a função de Ponto Focal Nacional – Ombudsman de Investimentos Estrangeiros Diretos.

Na implementação da política de comércio exterior, a CAMEX deve ter presente os compromissos internacionais firmados pelo país na OMC, bem como o papel do comércio exterior como instrumento indispensável para promover o crescimento da economia nacional e para o aumento da produtividade e da qualidade dos bens produzidos no país.³³⁹

Há outros órgãos governamentais que exercem importantes funções para a promoção da política comercial e para a inclusão do gênero nos diversos segmentos das políticas públicas brasileiras. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), responsável pela gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária e ao agronegócio no país, fornece apoio técnico às atividades exercidas pelo MF relativamente ao Comércio Exterior.³⁴⁰

³³⁶ Informações retiradas do sítio eletrônico do MF. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/pmimf/frentes-de-atuacao/planejamento-estrategico/missao-e-visao-de-futuro-do-mf>>. Acesso em 28 ago. 2018.

³³⁷ Art. 41, V e VII da Lei nº 13.502/2017.

³³⁸ BRASIL. Decreto nº 4.732, de 10 de junho de 2003. Dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4732.htm>. Acesso em: 26 set. 2018.

³³⁹ Art. 2, § 1º do Decreto nº 4.732/2003.

³⁴⁰ Art. 23, VII da Lei nº 13.502/2017.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) destaca-se na avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e dos programas do governo federal. Para tanto, realiza estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura socioeconômica e gestão dos sistemas cartográficos e estatísticos nacionais, que influenciam na reformulação das políticas e programas adotados.³⁴¹

As competências do MP são indispensáveis à geração de dados desagregados por gênero e a realização de avaliações *ex ante* de novas políticas públicas, incluindo as políticas comerciais. Essas atividades são desenvolvidas com o auxílio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entidade governamental vinculada ao MP. O IBGE tem como objetivo básico assegurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social do país, visando especificamente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional.³⁴²

Por outro lado, não se pode olvidar da atuação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SPM) no que diz respeito à coordenação, articulação e definição de diretrizes de políticas para as mulheres. A atuação da SPM é essencial para a integração do gênero nas diversas políticas públicas e programas executados pelo governo, estratégia definida como *mainstreaming* de gênero na primeira parte deste trabalho.

Nesse escopo, destacam-se as seguintes competências atribuídas à SPM: *i*) apoiar a elaboração e a implementação de campanhas educativas e antidiscriminatórias de âmbito nacional; *ii*) formular, coordenar e articular políticas públicas para as mulheres, incluídas as atividades antidiscriminatórias e destinadas à promoção da igualdade entre homens e mulheres; *iii*) apoiar a implementação das ações decorrentes do cumprimento de acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo país, no âmbito das políticas para as mulheres; *iv*) articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, destinados à implementação de políticas para as mulheres.³⁴³

A SPM foi criada no ano de 2003, como órgão essencial da Presidência da República, com *status* de Ministério. Atualmente, a Secretaria integra a estrutura organizacional do

³⁴¹ Art. 53, II e III da Lei nº 13.502/2017.

³⁴² BRASIL. Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973. Dispõe sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5878.htm>. Acesso em: 26 maio 2018.

³⁴³ _____. Decreto nº 9.465, de 9 de agosto de 2018. Altera o Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016, que institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9465.htm#art12>. Acesso em 25 set. 2018.

Ministério dos Direitos Humanos.³⁴⁴ O rebaixamento da situação hierárquica do referido órgão contraria medidas recomendadas por organizações internacionais, a exemplo do que acontece com a OCDE, que aconselha a incorporação do compromisso político de promover a igualdade de gênero no mais alto nível da vida pública.³⁴⁵

Por último, ressalta-se a importância dos Serviços Sociais Autônomos SEBRAE e Apex-Brasil que atuam em parceria com o Poder Público na promoção do empreendedorismo e no fortalecimento das empresas de pequeno e médio porte e de suas exportações. Esses serviços devem ser utilizados para fortalecer a inserção e a liderança das mulheres nos mercados nacional e internacional.

O SEBRAE, antigo Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (CEBRAE), foi desvinculado da Administração Pública Federal por meio do Decreto nº 99.570, de 9 de outubro de 1990. Como Serviço Social Autônomo, o SEBRAE foi dotado de competência para planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica.³⁴⁶

O SEBRAE realiza periodicamente cursos de capacitação e profissionalização em diversos segmentos econômicos. Muitos desses segmentos são tradicionalmente ocupados por mulheres, como moda, alimentos, beleza, artesanato, turismo e saúde, o que pode auxiliar a formalização e a expansão dos negócios conduzidos por mulheres. As ações voltadas ao mercado digital também podem favorecer a inclusão das mulheres nessa atividade econômica.

O Prêmio Sebrae Mulher de Negócios, desenvolvido em parceria com a SPM e a Federação das Associações de Mulheres de Negócios e Profissionais do Brasil (BPW), é uma importante iniciativa de gênero que visa reconhecer e valorizar histórias de mulheres que se tornam exemplos para o empreendedorismo brasileiro.³⁴⁷

³⁴⁴ BRASIL. Decreto nº 9.417, de 20 de junho de 2018. Transfere a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher da Secretaria de Governo da Presidência da República para o Ministério dos Direitos Humanos. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9417-20-junho-2018-786877-publicacaooriginal-155882-pe.html>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

³⁴⁵ Organization for Economic Co-operation and Development. **Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life**. 2015. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0418>>. Acesso em: 18 maio 2018.

³⁴⁶ BRASIL. Decreto nº 99.570, de 9 de outubro de 1990. Desvincula da Administração Pública Federal o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae), transformando-o em serviço social autônomo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/D99570.htm>. Acesso em: 28 ago. 2018.

³⁴⁷ Informações retiradas do sítio eletrônico do Sebrae. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/sebraeaz/premio-sebrae-mulher-de-negocios-2017,e0492bf060b93410VgnVCM1000003b74010aRCRD>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

Por sua vez, a Apex-Brasil foi criada pela Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003, na forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, para atuar na promoção de políticas de exportações que favoreçam, especialmente, as empresas de pequeno porte e a geração de empregos.³⁴⁸

A missão da Apex-Brasil é fomentar a competitividade das empresas brasileiras, promover a internacionalização de seus negócios e atrair Investimentos Estrangeiros Diretos para o país. A Agência realiza estudos e análises de mercados que visam orientar as empresas em relação às melhores oportunidades para os seus negócios internacionais; oferece capacitação, consultoria e assessoria de empresas, preparando-as para os desafios do mercado internacional; atuando ainda na promoção de negócios e de imagem com o objetivo de melhorar a percepção internacional acerca das empresas, dos produtos e dos serviços brasileiros.³⁴⁹

Nos últimos anos, a Apex-Brasil, tornou-se uma apoiadora do *Women Vendors Exhibition and Forum*, evento global promovido pelo *International Trade Centre (ITC)*, que proporciona oportunidades de negócios e aperfeiçoamento de competências para empresas lideradas por mulheres.³⁵⁰

C) Ferramenta – Quais os instrumentos normativos empregados?

Estabelecidas as bases normativas que vinculam a política comercial à consecução da igualdade de gênero e do empoderamento econômico das mulheres e os órgãos que devem atuar prioritariamente para tornar a política comercial sensível ao gênero no Brasil, questiona-se: quais os meios jurídicos adequados para atingir os referidos objetivos? A problemática cinge-se, portanto, em determinar os instrumentos normativos que podem ser empregados para integrar uma perspectiva de gênero à política comercial brasileira.

Tratando da política comercial como elemento da política externa brasileira, é de suma importância a figura dos acordos comerciais, sejam eles firmados de forma bilateral, regional

³⁴⁸ BRASIL. Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - Apex-Brasil, altera os arts. 8º e 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

³⁴⁹ Informações retiradas do sítio eletrônico da Apex-Brasil. Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/quem-somos>>. Acesso em 28 ago. 2018.

³⁵⁰ Internamente, a Apex-Brasil tem demonstrado esforços para fornecer aos seus colaboradores um ambiente organizacional igualitário e justo. No ano de 2015, recebeu o Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça criado pela SPM. A Agência desenvolveu ações como licença-maternidade de 180 dias, ampliação da licença-paternidade e da licença adoção, linguagem inclusiva em suas documentações e outras práticas que beneficiam o avanço da equidade na estrutura corporativa. Informações retiradas do sítio eletrônico da Apex-Brasil. Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/Noticia/ITC-realiza-Women-Vendors-Exhibition-and-Forum-2017->>. Acesso em 28 ago. 2018.

ou multilateral. Retomando as considerações tecidas no Capítulo 2, Seção 1, § 3º, defende-se a importância da inclusão das questões de gênero em Capítulos específicos dos acordos comerciais, como ocorreu no Acordo de livre comércio Canadá-Chile, constante no anexo da primeira parte deste trabalho.

Além de expressarem a vontade política dos Estados, os acordos comerciais podem servir para introduzir normas e políticas de apoio à igualdade de gênero, contribuindo para dar visibilidade a essas questões e fomentar as condições necessárias para colocar em prática as políticas e os marcos legais introduzidos. A esse respeito, é de grande valia os padrões internacionais destacados pela ONU Mulheres para alcançar o empoderamento econômico das mulheres.

O Brasil deve promover a inclusão desses padrões em todos os níveis de negociações comerciais, buscando superar as barreiras de gênero que impedem a participação das mulheres na economia através da assistência técnica e do apoio mútuo entre os países, estimulando e criando condições para aumentar a participação das mulheres no comércio.

Por outro lado, a política comercial também se enquadra como política econômica, inserindo-se no campo da política cambial e das relações comerciais com o exterior. O direito econômico dita o *dever ser* da atividade econômica. Por meio de parâmetros legais é possível orientar as políticas econômicas para viabilizar o desenvolvimento sustentável, incentivar o mercado exportador e ainda abraçar os desafios de equalizar a distribuição de renda e de efetivar os direitos sociais, culturais e econômicos, essenciais dentro de um real Estado Democrático de Direito.³⁵¹

Em relação às finalidades almejadas, os instrumentos das políticas econômicas podem ser classificados em quantitativos, quando se relacionam a mudanças das variáveis macroeconômicas aplicadas nos planos fiscal, monetário e cambial, que não interferem no sistema de valores da sociedade, e qualitativos, quando o Estado intervém diretamente para provocar mudanças nas organizações e bases institucionais, com a finalidade de alterar o próprio quadro de valores fundamentais de uma sociedade. Importa frisar que os instrumentos econômicos não são excludentes, mas complementares.³⁵²

³⁵¹ CLARK, Giovani. Política Econômica e Estado. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 62, n. 22, p. 207-217, 2008, p. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v22n62/a14v2262.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

³⁵² TEIXEIRA, Rubens de França Teixeira; PACHECO, Maria Eliza Corrêa. Pesquisa social e a valorização da abordagem qualitativa no curso de administração: a quebra dos paradigmas científicos. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 55-68, jan./mar. 2005, p. 59. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rege/article/viewFile/36510/39231>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

A política comercial atua de forma quantitativa, buscando o equilíbrio da balança comercial e do balanço de pagamentos do país, ao mesmo tempo em que deve atuar de forma qualitativa, com o objetivo específico de provocar mudanças nas estruturas institucionais e nos valores da sociedade que dão suporte à perpetuação de relações desiguais de gênero.

A crescente interpenetração das economias nacionais e o surgimento de novos problemas, que transcendem os territórios dos Estados, imprimiram uma nova postura ao comércio internacional, que deixou de estar focado com exclusividade na liberalização das fronteiras para incorporar novas temáticas e um conjunto mais amplo de instrumentos. Entre os novos temas incluídos na agenda do comércio internacional relacionados ao desenvolvimento estão as medidas ambientais, os padrões trabalhistas e, mais recentemente, os padrões de gênero.³⁵³

Aos instrumentos tradicionais da política comercial (como as tarifas, medidas *antidumping*, subsídios, medidas compensatórias, salvaguardas, regras de origem, licença de importação, inspeção pré-embarque e empresas estatais),³⁵⁴ devem ser somados novos instrumentos jurídicos que assegurem melhor distribuição dos ganhos econômicos entre mulheres e homens, a exemplo de programas de crédito a baixo custo para PMEs femininas; ações afirmativas que estabeleçam cotas para cargos de alta gerência nos setores público e privado ou que estabeleçam vantagens para a contratação pública de empresas pertencentes a mulheres; reforma agrária que assegure a transferência do título da terra para mulheres; e programas fiscais de transferência de renda que privilegiem as mulheres como titulares do benefício, a exemplo do Bolsa Família.

Voltando à metáfora do cabo de aço apresentada por Secchi, vê-se que esses instrumentos, mesmo os mais operacionais, estão inseridos no universo das políticas públicas. A inclusão de instrumentos de natureza distributiva e redistributiva (Lowi) justifica-se pela ausência de neutralidade da política comercial, que deve ser orientada afirmativamente para acelerar o progresso em direção à igualdade de gênero e ao empoderamento econômico das mulheres. O intuito é tornar a política comercial uma política pública real, que incorpore os compromissos constitucionais e internacionais relativos à promoção da igualdade de gênero e ao empoderamento das mulheres. Do contrário, estaremos diante de uma política comercial meramente simbólica (Gustafsson).

³⁵³ THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização Mundial do Comércio: As Regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais**. 2 ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 287.

³⁵⁴ *Ibidem*, p. 56

D) Vocalizador de demanda – Como exercer o controle social?

O Direito assegura participação, mobilização e *accountability*, tornando-se elemento essencial à construção de políticas públicas democráticas e eficientes. Adotando uma concepção policêntrica das políticas públicas, o direito deve assegurar a participação dos atores potencialmente interessados em seu processo de elaboração. Mas quem são esses atores? Como assegurar-lhes voz e garantir o controle social das políticas públicas?

Evidente que as maiores interessadas em uma política comercial sensível ao gênero são as mulheres. Os formuladores de políticas públicas devem levar a sério os princípios instituídos pelo Painel de Alto Nível das Nações Unidas sobre o Empoderamento Econômico das Mulheres: nenhuma mulher deve ser deixada para trás; nada feito por mulheres sem mulheres.

O direito deve criar canais de participação desses atores na elaboração de políticas públicas. Um importante canal instituído pela Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985, é o Conselho Nacional de Direitos das Mulheres (CNDM) que desempenhou papel ativo na defesa dos direitos das mulheres durante o processo constituinte. Ao tempo de sua criação, o CNDM foi vinculado ao Ministério da Justiça. Em 2003, o CNDM passou a integrar a estrutura da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SPM) e a contar, em sua composição, com representantes da sociedade civil e do governo, ampliando o processo de controle social sobre as políticas públicas para as mulheres no país. Atualmente, o CNDM tem como um de suas importantes atribuições apoiar a SPM em suas articulações com diversas instituições da Administração Pública Federal e com a sociedade civil.

Através do sítio eletrônico da SPM é possível consultar a legislação pertinente ao CNDM (Decreto nº 8.202, de 6 de março de 2014, que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do CNDM, e o seu Regimento Interno), a composição atual, a relação dos Conselhos Estaduais e Municipais das Mulheres, a relação de todas as conselheiras do CNDM desde sua fundação até o ano de 2014, as Atas de reunião e as Câmaras Técnicas que compõem o referido Conselho.³⁵⁵

Consultando as Atas de reunião disponíveis, vê-se que o CNDM realizou 46 reuniões ordinárias desde que passou a integrar a estrutura da SPM, em 2003. As reuniões ordinárias ocorreram regularmente, ano a ano, entre 2003 a 2016, quando foi realizada a última reunião

³⁵⁵ A SPM é composta pelas seguintes Câmaras: Câmara Técnica de Legislação e Normas; Câmara Técnica de Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres; Câmara Técnica Internacional; Câmara Técnica de Planejamento e Orçamento. Informações disponíveis em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho>>. Acesso em: 26 maio 2018.

ordinária do Conselho, no mês de março. Em maio de 2018 foi publicado o resultado do processo de seleção das entidades da sociedade civil para o mandato 2018-2021 do CNDM.

O direito também deve assegurar a *accountability* no processo de elaboração das políticas públicas, e isso é primordial dada a escassez de recursos e a necessidade de imprimir uma maior eficiência aos gastos públicos. A *accountability* deve ser entendida como questão de democracia. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior tende a ser o interesse pela *accountability*, que passa a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade.³⁵⁶

Considerando a importância do financiamento público para concretizar os compromissos de gênero assumidos pelo Brasil, bem como o dever de prestação de contas aos jurisdicionados, o direito deve servir para fortalecer um sistema eficiente e transparente de alocação dos recursos públicos. O orçamento público consiste em ferramenta indispensável à consecução da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres e as leis orçamentárias como instrumento normativo essencial à fiscalização e ao controle dos gastos públicos relacionados ao gênero.

§ 2º Propostas de uma Agenda sobre Comércio e Gênero para o Brasil

A metodologia proposta por Secchi permite pensar o ciclo das políticas públicas em fases contínuas que têm início com a identificação de um problema público. Este trabalho concebeu como problema público a diferença entre o *status quo* das relações de gênero no país e uma situação ideal que se pode chegar em termos de igualdade de direitos, oportunidades e responsabilidades entre mulheres e homens.

Embora as desigualdades de gênero manifestem-se em diversos domínios, viu-se que o empoderamento econômico das mulheres é prioritário em razão das profundas transformações sociais, econômicas e políticas que pode ocasionar. Soluções que acelerem o progresso em direção ao empoderamento econômico das mulheres devem constar na agenda governamental brasileira. Dessa forma, serão apresentadas propostas de uma Agenda sobre Comércio e Gênero para o Brasil que visam aprofundar iniciativas relativas ao tema já adotadas ou recomendadas por organismos nacionais e internacionais.

³⁵⁶ CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, abr. 1990, p. 33. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>>. Acesso em: 26 maio 2018.

A) Fortalecer a educação como instrumento para a igualdade de gênero

A educação é essencial para o sucesso de qualquer política pública que pretenda promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres. É necessário desconstruir, através da educação, os estereótipos de gênero reproduzidos pelas relações de poder que refletem a distribuição não isonômica de direitos, oportunidades e responsabilidades entre mulheres e homens.

As desigualdades de gênero no campo da educação costumam ser medidas, em termos relativos, por índices que expressam as taxas de matrícula, as taxas de conclusão para um determinado nível de educação e as taxas de alfabetização.³⁵⁷ No ano de 2017, o Fórum Econômico Mundial (FEM) concluiu que o Brasil conseguiu fechar completamente a lacuna de gênero na educação. As variáveis consideradas pelo FEM são: taxa de alfabetização, taxa de escolarização primária, taxa de matrícula na educação secundária e a média de escolaridade.³⁵⁸

Embora as variáveis adotadas pelo FEM sejam importantes para demonstrar o acesso dos gêneros aos serviços de educação oferecidos no país, elas não informam a distribuição das mulheres e homens entre as áreas de conhecimento. A ausência de dados mais específicos não permite avaliar com clareza a liberdade das mulheres em termos de escolha profissional, que tende a ser limitada na maioria dos países em razão dos estereótipos de gênero.

Para fortalecer as oportunidades econômicas e o bem-estar das mulheres, não basta assegurar o acesso em termos relativos aos serviços de educação. Ao Estado cumpre o papel de garantir que a educação seja utilizada na construção de relações de gênero mais igualitárias no longo prazo, reduzindo as desvantagens impostas às mulheres e ampliando as suas opções em termos de formação profissional e emprego.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), prevista na Constituição de 1988 (Artigo 211) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Artigo 26 e seguintes da Lei nº 9.394/1996), consiste em um instrumento normativo importante para a promoção da igualdade de gênero por meio da educação. A BNCC define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e das modalidades da Educação Básica.

³⁵⁷ United Nations Conference on Trade and Development. **The trade and gender debate: Concepts, definitions and analytical frameworks.** 2018, p. 11. Module 1 of the course on Trade and Gender.

³⁵⁸ World Economic Forum. **The Global Gender Gap Report 2017**, p. 4. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

As aprendizagens essenciais definidas por meio da BNCC concorrem para assegurar aos estudantes o desenvolvimento de dez competências gerais,³⁵⁹ que consubstanciam, no âmbito pedagógico, os direitos de aprendizagem e de desenvolvimento. Essas competências são definidas como a mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho. Em seu Capítulo introdutório, a BNCC reconhece que a “educação deve afirmar valores e estimular ações que contribuam para a transformação da sociedade, tornando-a mais humana, socialmente justa e, também, voltada para a preservação da natureza”, e afirma estar alinhada à Agenda 2030 das Nações Unidas.

Contudo, menções ao combate à discriminação de gênero foram excluídas da versão da BNCC homologada em dezembro de 2017 pelo governo brasileiro, com vigência prevista para o ano de 2019. Já na introdução, ao tratar das competências gerais, o texto mencionava que os alunos deveriam valorizar a diversidade “sem preconceitos de origem, etnia, gênero, idade, habilidade/necessidade, convicção religiosa.” Com a substituição, o texto passou a prever que os alunos devem exercitar a empatia “sem preconceitos de qualquer natureza.” Para Andréa Gouveia, presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, “a atitude fere um compromisso da escola com a tolerância”; “não nomear aquilo que são as desigualdades e preconceitos reforça visões conservadoras de que os preconceitos não existem.”³⁶⁰

Por fugir do escopo do presente trabalho, não serão aprofundados os argumentos de cunho social, cultural ou religioso utilizados contra e a favor da manutenção das referências ao gênero na BNCC. Sob a ótica normativa, vê-se que a alteração contraria compromissos internacionais e nacionais assumidos pelo Brasil que orientam a elaboração das políticas públicas educacionais no país, onde está incluída a BNCC.³⁶¹

³⁵⁹ Para acesso ao documento: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/>>.

³⁶⁰ CUNHA, Raquel. **Governo Temer esvazia gênero na base curricular e mistura tema com religião.** Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/12/1940989-governo-temer-esvazia-genero-na-base-curricular-e-mistura-tema-com-religiao.shtml>>. Acesso em: 10 maio 2018.

³⁶¹ **Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a mulher (CEDAW) - Artigo 10** Os Estados-Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher, a fim de assegurar-lhe a igualdade de direitos com o homem na esfera da educação e em particular para assegurarem condições de igualdade entre homens e mulheres: [...] **c)** A eliminação de todo conceito estereotipado dos papéis masculino e feminino em todos os níveis e em todas as formas de ensino mediante o estímulo à educação mista e a outros tipos de educação que contribuam para alcançar este objetivo e, em particular, mediante a modificação dos livros e programas escolares e adaptação dos métodos de ensino.

Declaração e Plataforma de Ação de Pequim - Objetivo estratégico B.1. Assegurar a igualdade de acesso à educação. Medidas que devem ser adotadas pelos governos [...] **i)** oferecer nas escolas programas de aconselhamento e orientação profissional não-discriminatórios e que tenham uma perspectiva de gênero, a fim de

B) Fortalecer os institutos nacionais de pesquisa para gerar evidências (dados) de gênero que informem a elaboração da política comercial

Um dos desafios enfrentados na implementação da Agenda 2030 consiste na disponibilidade e qualidade dos dados desagregados por gênero, conforme aprofundado na primeira parte deste trabalho. Essa realidade também está presente no processo de elaboração de políticas públicas de gênero, que devem ser orientadas por evidências contundentes que indiquem soluções eficazes para o problema público identificado.

No caso da política comercial, a maior parte da bibliografia disponível analisa os impactos da liberalização em relação ao emprego das mulheres, mas ainda são escassos os estudos sobre os impactos de gênero em relação ao consumo e às provisões públicas. Os Institutos Nacionais de Pesquisa devem ser fortalecidos para atender a finalidade de coletar e atualizar dados desagregados por gênero de maneira ampla, considerando todas as funções desempenhadas pela mulher na economia, inclusive o trabalho não remunerado, assegurando a transparência dos dados consolidados.

A ONU criou um Grupo Interinstitucional e de Peritos para elaborar uma estrutura de indicadores globais que possam auxiliar os seus Membros na avaliação do progresso em relação aos objetivos e metas estabelecidos pela Agenda 2030. Os indicadores propostos pela ONU encontram-se disponíveis no documento *Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Indicators*,³⁶² publicado em março de 2016, e podem contribuir para

estimular as meninas a seguirem estudos acadêmicos e técnicos que ampliem suas futuras oportunidades de carreira.

Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável - Objetivo 4 Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. **Meta 4.5** Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade **Meta 4.7** Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não-violência, cidadania global, e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável **Meio de implementação 4.a** Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros, não violentos, inclusivos e eficazes para todos.

Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) - Artigo 8 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. (*Grifos acrescidos*)

³⁶² United Nations Economic and Social Council. **Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicator**. 2016. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-E.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2018.

o desenvolvimento das estatísticas nacionais, principalmente em relação à consecução das metas projetadas pelo ODS5.

C) Realizar avaliações *ex ante* das políticas comerciais

O governo deve avaliar os potenciais riscos e benefícios relativos à adoção de novas medidas comerciais, considerando sempre o impacto sobre os grupos sociais mais vulneráveis, incluindo as mulheres. A disponibilidade de dados desagregados por gênero atualizados e de qualidade é fundamental para a compreensão do contexto e das relações de gênero predominantes em cada sociedade, o que possibilita prever os eventuais efeitos de uma política comercial sobre mulheres e homens.

As avaliações *ex ante* têm como escopo prevenir os efeitos adversos das reformas comerciais e maximizar os seus benefícios, constituindo uma ferramenta valiosa para a elaboração de uma política comercial sensível ao gênero. Consoante a sistematização apresentada por Secchi, as avaliações *ex ante* devem ocorrer na fase de formulação de alternativas do ciclo das políticas públicas.³⁶³

Esse tipo de avaliação é crítico por três razões. Primeiro, porque pode ser usado para identificar um projeto de política ideal (solução) para atingir alvos específicos; segundo, porque contribui para evitar a implementação de políticas que seriam ineficazes (ao invés de identificar a ineficiência após a implementação das políticas públicas, por meio de avaliações *ex post*); terceiro, porque fornece informações sobre os efeitos esperados e não intencionais de uma determinada política pública, permitindo a utilização de medidas corretivas, de acompanhamento ou compensatórias.³⁶⁴

A partir de uma abordagem policêntrica, o Brasil deve buscar a cooperação técnica de outros atores sociais envolvidos na elaboração de políticas públicas, no plano interno e externo. Ressalta-se aqui a ferramenta desenvolvida pela UNCTAD para países em desenvolvimento avaliarem *ex ante* os efeitos de gênero de uma nova política comercial. A UNCTAD também oferece cursos de capacitação e apoio para aumentar a capacidade de pesquisa nos países em desenvolvimento, estimulando a formação de uma base sólida para avaliar as implicações de gênero decorrentes das novas políticas comerciais.

³⁶³ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 50.

³⁶⁴ United Nations Conference on Trade and Development. **Implementing gender-aware ex ante evaluations to maximize the benefits of trade reforms for women**. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2016d7_en.pdf>. Acesso em: 26 maio 2018.

D) Elaborar uma lista de bens e serviços sensíveis ao gênero

Mulheres e homens são afetados por mudanças nos padrões e volumes de comércio de forma diferente. Os impactos de gênero decorrentes da liberalização comercial têm sido analisados prioritariamente em três níveis: emprego, consumo e provisões públicas.

No tocante aos dois últimos níveis, viu-se que a liberalização de determinados bens pode prejudicar desproporcionalmente mulheres consumidoras, sobretudo aquelas inseridas nas camadas mais pobres da sociedade, colocando em risco a subsistência e a segurança alimentar das famílias, a exemplo do que aconteceu no México após a instalação do NAFTA.

Por outro lado, a liberalização de serviços públicos essenciais como saúde, educação, eletricidade, saneamento e distribuição de água pode prejudicar o acesso e a capacidade familiar de custeio, principalmente da população mais vulnerável e domiciliada em áreas mais remotas do país. Esses serviços impactam diretamente sobre a distribuição do trabalho doméstico e de cuidado. Quando mais deficitária a sua provisão, maior a probabilidade de exclusão das mulheres do mercado de trabalho pago.

A disponibilidade de dados estatísticos atualizados e a realização de avaliações *ex ante* das políticas comerciais possibilitam conhecer os padrões de gênero predominantes na sociedade e os efeitos prováveis da liberalização de novos bens e serviços. A partir dessas informações é possível pensar a elaboração de uma lista de bens e serviços sensíveis ao gênero e a adoção de políticas compensatórias (como a criação de incentivos fiscais, a concessão de subsídios aos produtores locais e a gratuidades de taxas para certos usuários de serviços públicos) com o objetivo de mitigar os impactos oriundos da liberalização sobre as mulheres.

Importante frisar que há determinação constitucional para que o Estado intervenha a fim de salvaguardar os direitos fundamentais referentes aos níveis abordados (consumo e provisões públicas).³⁶⁵

³⁶⁵ **Consumo - 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: [...] **XXXII** - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor; **Art. 170** A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] **V** - defesa do consumidor;

Provisões públicas - Art. 5º [...] **XXV** - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas; **Art. 175** Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. **Parágrafo único.** A lei disporá sobre: **I** - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; **II** - os direitos dos usuários; **III** - política tarifária; **IV** - a obrigação de manter serviço

E) Debater políticas afirmativas de valorização do trabalho feminino e de promoção da responsabilidade familiar compartilhada que minimizem o impacto negativo da liberalização sobre o emprego das mulheres

Quando a liberalização acontece em setores tradicionalmente ocupados por mulheres, a exemplo das indústrias têxteis e de calçados, a tendência é que haja um aumento do emprego feminino. Contudo, uma maior disponibilidade de emprego para as mulheres não implica necessariamente em uma situação favorável ao equilíbrio das relações de gênero. Ainda que o país opte por uma política de liberalização para setores tradicionalmente “feminizados”, no intuito de acelerar o crescimento do emprego e da renda das mulheres (escopo legítimo), essa política comercial precisa vir acompanhada pela fiscalização das condições laborais e por políticas educacionais de combate aos estereótipos de gênero, buscando romper com as segregações horizontal e vertical no ambiente de trabalho.

A diferença de remuneração percebida por mulheres e homens, mesmo quando desempenham atividades de igual valor, é uma marca da desigualdade de gênero presente em todo o mundo. Outra característica significativa é a baixa representatividade de mulheres em cargos de gerência e de alto prestígio social, realidade presente até mesmo nas carreiras públicas. Dados divulgados pelo MRE revelam que, em 2017, dos 1.562 diplomatas brasileiros, apenas 360 eram mulheres.³⁶⁶

A segregação de gênero também ocorre no mais alto nível da vida pública do país. Dos vinte e nove ocupantes de cargos com *status* de Ministro de Estado, conferido pelo Artigo 22 da Lei 13.502/2017, apenas a titular da Advocacia-Geral da União era uma mulher em junho de 2018.³⁶⁷

A Recomendação sobre a Igualdade de Gênero na Educação, Emprego e Empreendedorismo da OCDE³⁶⁸ relaciona uma série de boas práticas para fortalecer o papel da mulher no mercado de trabalho pago que podem ser adotadas pelo governo brasileiro, caso compatíveis com o contexto e a realidade nacionais.

adequado. **Art. 196** A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (*Grifos acrescidos*)

³⁶⁶ Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/gestao-mre#A6>>. Acesso em: 12 maio 2018.

³⁶⁷ Dados disponíveis em: <<http://www2.planalto.gov.br/conheca-a-presidencia/ministros>>. Acesso em 28 jun. 2016.

³⁶⁸ Organization For Economic Co-operation and Development. **Recommendation of the Council on Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship**. 2013. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0398>>. Acesso em: 18 maio 2018.

Entre as medidas recomendadas pela OCDE, destacam-se o estabelecimento de metas ou cotas para mulheres em cargos de gerência no setor público; o reforço do quadro legal para assegurar a transparência salarial; a redução de obstáculos ao empreendedorismo das mulheres, de encargos administrativos e de restrições regulamentares excessivas.

A OCDE também recomenda a implementação da chamada licença parental em razão do nascimento de filha ou filho, a ser compartilhada pela mãe e pelo pai, contemplando período intransferível a ser gozado exclusivamente pelo pai. Promover a fusão da licença maternidade com a licença paternidade e estender o período mínimo a ser gozado necessariamente pelo homem serve para reforçar a consciência a respeito do dever constitucional de responsabilidade familiar, extraído da Constituição de 1988 (Artigo 229).

Atualmente, o Artigo 10, §1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) prevê que o prazo da licença paternidade será de cinco dias, até que a lei ulterior venha a disciplinar o disposto no Artigo 7º, XIX da Constituição de 1988. Esse é o prazo mínimo a ser concedido. A Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, prorroga por quinze dias o prazo estabelecido pelo ADCT para empregados de empresas cadastradas no Programa Empresa Cidadão. Nesse último caso, os pais poderão gozar de uma licença paternidade de até vinte dias. A regra constitucional hoje aplicada à licença paternidade é vista com preocupação, principalmente no Brasil que ocupa o segundo lugar no *ranking* mundial de cesarianas, apresentando um percentual de 57%, quando o indicado pela Organização Mundial de Saúde é de 15%.³⁶⁹ O curto período de afastamento muitas vezes impossibilita que a mulher obtenha o cuidado necessário na fase do puerpério.

A OCDE tem outra importante Recomendação sobre a Igualdade de Gênero na Vida Pública³⁷⁰ que estimula a adoção de práticas favoráveis à conciliação das responsabilidades profissionais e familiares, promovendo condições de trabalho sensíveis ao gênero que envolvam, por exemplo, a revisão do horário de trabalho tradicional nas repartições públicas.

Ainda no tocante a ações que possam promover a distribuição mais equânime do trabalho doméstico e de cuidado entre os gêneros, o Brasil tem sido pressionado por movimentos de mulheres para ratificar a Convenção nº 156 da OIT sobre a Igualdade de Oportunidades e de Tratamento para Trabalhadores e Trabalhadoras com Responsabilidades

³⁶⁹ Nações Unidas no Brasil. **UNICEF alerta para elevado número de cesarianas no Brasil**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/unicef-alerta-para-elevado-numero-de-cesarianas-no-brasil/>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

³⁷⁰ Organization for Economic Co-operation and Development. **Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life**. 2015. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0418>>. Acesso em: 18 maio 2018.

Familiares. Atualmente, o Brasil é o único Membro do MERCOSUL que não ratificou a referida Convenção.

A adoção de ações afirmativas com a finalidade de reforçar a proteção ao mercado de trabalho da mulher é dever constitucional do Estado (Artigo 6º, inciso XX da Constituição de 1988) e resulta de compromissos adotados pelo Brasil no âmbito da ONU e da OIT.³⁷¹

F) Fortalecer o cooperativismo e o associativismo de mulheres

O fortalecimento do cooperativismo e do associativismo pode favorecer a promoção dos direitos das mulheres e o aumento de sua capacidade produtiva. Ao Estado incumbe a função de estimular a formação dessas organizações, consoante os deveres expressos no texto constitucional.³⁷² Isso pode ocorrer por meio da criação de políticas de acesso ao crédito, à capacitação, a redes de *marketing* e à tecnologia.

Para ilustrar a importância de iniciativas dessa natureza, toma-se como exemplo a atuação da Associação do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (AMIQCB), formada por grupos de mulheres pertencentes aos estados do Maranhão, Pará, Piauí e Tocantins. A coleta e quebra do babaçu é um ofício historicamente exercido por mulheres que, por sua forma própria de organização social, ocupação e uso dos territórios e recursos naturais, são reconhecidas como uma comunidade tradicional.³⁷³

A AMIQCB representa os interesses sociais, políticos e econômicos destes grupos de mulheres, dando a elas a possibilidade de serem vistas e reconhecidas. A organização atua para

³⁷¹ **Constituição de 1988 - Art. 6º** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. [...] **XX** - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei.

CEDAW - Art. 4º 1. A adoção pelos Estados-Partes de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher não se considerará discriminação na forma definida nesta Convenção, mas de nenhuma maneira implicará, como consequência, a manutenção de normas desiguais ou separadas; essas medidas cessarão quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados.

Convenção nº 111 OIT - Art. 5º 1. As medidas especiais de proteção ou de assistência previstas em outras convenções ou recomendações adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho não são consideradas como discriminação. **2.** Qualquer Membro pode, depois de consultadas às organizações representativas de empregadores e trabalhadores, quando estas existam, definir como não discriminatórias quaisquer outras medidas especiais que tenham por fim salvaguardar as necessidades particulares de pessoas em relação às quais a atribuição de uma proteção ou assistência especial seja de uma maneira geral, reconhecida como necessária, por razões tais como o sexo, a invalidez, os encargos de família ou o nível social ou cultural.

³⁷² **Art. 174.** Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. [...] **§ 2º** A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

³⁷³ Informações retiradas do sítio eletrônico do Fundo Amazônia, disponível em: <<http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/projeto/Floresta-de-Babacu-em-Pe/>>. Acesso em: 26 maio 2018.

promover o desenvolvimento humano de suas associadas, possibilitando a elas uma visão de mundo para além de suas comunidades. Além de buscar assegurar o sustento das associadas pela venda do coco de babaçu e dos bens produzidos a partir desta matéria prima, como o azeite, farinha e sabonete, a AMIQCB busca a educação e conscientização dessas trabalhadoras rurais.³⁷⁴

Percebe-se a importância do cooperativismo e do associativismo para o empoderamento comunitário das mulheres. Ao se organizarem coletivamente, as mulheres podem obter facilidades no acesso ao crédito e à capacitação e na comercialização de produtos, o que possibilita a expansão de seus negócios. Outras iniciativas nacionais merecem ser citadas, como a Rede Mulher Empreendedora e o *Women inside Trade*. A Rede Mulher Empreendedora foi idealizada em 2010, por Ana Lúcia Fontes, durante o “Programa 10 mil Mulheres da FGV”. Inicialmente, a ideia foi lançada por meio de um blog e hoje consiste em um Instituto que agrega mais de 300 mil empreendedoras cadastradas que têm acesso a eventos de networking, cursos, mentorias, inspiração e parcerias que acreditam na causa do empoderamento econômico das mulheres.³⁷⁵

Já o *Women inside Trade* consiste em um blog que reúne textos e reflexões direcionados a mulheres que atuam em diferentes vertentes do comércio internacional no Brasil e no exterior. Preocupadas com o ambiente extremamente masculino que se deparam no comércio internacional, o grupo de mulheres idealizadoras pretende dar mais visibilidade ao trabalho realizado pelas mulheres nesse campo, além de conscientizar sobre a lacuna de gênero que ainda existe no Brasil e no mundo quando o assunto é comércio internacional.³⁷⁶

G) Apoiar a formalização e o crescimento de PMEs pertencentes a mulheres e a sua participação no mercado de compras públicas e no mercado digital

O tratamento favorecido para empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no país, é princípio geral da Ordem Econômica Constitucional. Dele decorre a obrigação dos Entes Federados de assegurarem às microempresas e às empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado, visando à

³⁷⁴ Informações retiradas do sítio eletrônico do MIQCB, disponível em: <<https://www.miqcb.org/quem-somos>>. Acesso em: 26 maio 2018.

³⁷⁵ Informações retiradas do sítio eletrônico da Rede Mulheres Empreendedoras. Disponível em: <<http://redemulherempreendedora.com.br/quem-somos/>>. Acesso em: 26 maio 2018.

³⁷⁶ Informações retiradas do sítio eletrônico da iniciativa *Women inside Trade*. Disponível em: <<https://womeninsidetrade.com/sobre/>>. Acesso em: 26 maio 2018.

simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, com a eliminação ou redução dessas obrigações por meio de lei.³⁷⁷

Políticas de incentivo a PMEs tendem a ser benéficas às mulheres por ser comum a sua inserção em empresas dessa natureza. O estímulo à formalização resulta, ainda, em maior proteção social das mulheres, assegurando o acesso a benefícios trabalhistas e previdenciários. Algumas leis nacionais se destacam nesse sentido: a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; a Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, que cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM e estabelece normas gerais para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas; e a Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, que cria a figura do Microempreendedor Individual – MEI.

Uma das formas de incentivar especificamente o crescimento das PMEs pertencentes a mulheres pode ser buscando o seu envolvimento no mercado de compras públicas. Como compradores de bens e serviços, os governos podem adotar metas ou ações afirmativas que favoreçam a participação das mulheres nas compras públicas. O reforço da participação das mulheres no mercado de compras públicas está previsto como um dos objetivos da Declaração Conjunta sobre Comércio e Gênero da OMC, assinada pelo Brasil.

No plano infraconstitucional, o Artigo 5º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com redação dada pela Lei Complementar nº 147/2017, estabelece que as normas de licitações e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei.

Já o Artigo 47 da Lei Complementar nº 123/2006 estabelece que, nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

³⁷⁷ **Constituição de 1988 - Art. 170.** A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: **IX** - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. **Art. 179.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Entre os benefícios gerais estabelecidos em favor das PMEs pelo Artigo 48 da Lei Complementar 123/2006, vê-se que a administração pública: *i*) deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); *ii*) poderá em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; *iii*) deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

A exemplo do que já ocorre com microempresas e empresas de pequeno porte em geral, os Entes Federados podem estabelecer tratamento especial e diferenciado para PMEs pertencentes a mulheres com a finalidade de reforçar a participação feminina no mercado de compras públicas.

O mercado digital também tem sido visto como um importante espaço para inclusão das PMEs em todo o mundo. Os avanços tecnológicos têm facilitado a participação dessas empresas no comércio interno e internacional na medida em que proporcionam economia de tempo e redução dos custos de produção e comercialização de seus bens e serviços.³⁷⁸

A flexibilidade na gestão do tempo favorece a participação feminina no mercado digital, beneficiando particularmente mulheres com encargos familiares. Já a redução dos custos pode impulsionar a abertura e a expansão de negócios conduzidos por mulheres que, via de regra, enfrentam maiores dificuldades no acesso ao crédito e ao financiamento.

No entanto, apesar das facilidades que o mercado digital pode oferecer, algumas distorções precisam ser enfrentadas de forma prioritária pelos governos. Questões como a diminuição do fosso digital, a provisão de acesso confiável à internet, o acompanhamento de cursos profissionalizantes e de capacitação online, a mitigação de atritos regulatórios através da redução dos custos de transação, dos custos logísticos e administrativos e uma maior transparência e coerência regulatória devem compor a agenda governamental a fim de garantir o crescimento inclusivo do mercado digital no país.³⁷⁹

³⁷⁸ LEHMANN, Fabrice *et al* (Org.). **Guia das Negociações Pontes**: Um Guia para as Negociações da 11ª Conferência Ministerial da OMC. Genebra: ICTSD - International Centre For Trade And Sustainable Development, 2017, p. 16. Disponível em: <https://www.ictsd.org/sites/default/files/review/guia_de_negociacoes_pontes_1.pdf>. Acesso em: 25 set. 2018.

³⁷⁹ *Ibidem*, p. 16-17.

H) Criação de um Ponto Focal Nacional sobre Comércio e Gênero

Seguindo o exemplo das iniciativas de gênero promovidas pela OMC, é aconselhável a criação de um Ponto Focal nacional para fortalecer as políticas sobre comércio e gênero, considerando inclusive a diversidade de atores que atuam na elaboração e execução da política comercial no país.

A criação do Ponto Focal poderá facilitar o diálogo intergovernamental e a comunicação entre governo, setor empresarial, sociedade civil e organizações internacionais. A iniciativa tem potencial para auxiliar a integrar e a manter a coerência entre as políticas voltadas para a inclusão da mulher no comércio e as demais políticas públicas desenvolvidas no país, servindo ainda para fomentar a realização de novos estudos e pesquisas que tenham relação com o tema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em todo o mundo, as desigualdades de gênero continuam privando mulheres e meninas de direitos humanos básicos, impedindo que elas exerçam livremente suas escolhas e que determinem o melhor caminho para o seu desenvolvimento. A existência de leis, práticas sociais, tradições e estereótipos que reproduzem relações desiguais entre mulheres e homens reforça a necessidade de discutir o papel do gênero nas sociedades e integrá-lo no centro de todos os debates jurídicos, políticos e econômicos.

A igualdade de gênero é imprescindível à efetivação dos valores supremos consagrados na Constituição de 1988, sendo condição para a realização da liberdade, da segurança e bem-estar das mulheres, do desenvolvimento, da igualdade e da justiça social. A realização dos direitos humanos fundamenta a própria existência do Estado Democrático de Direito e justifica a proteção especial às mulheres, reconhecidas na sua condição de sujeitos particularizados de direitos humanos na órbita internacional e interna, determinada por relações desiguais e discriminatórias de gênero.

Apesar dos progressos alcançados em relação à paridade entre mulheres e homens nas últimas décadas, a Agenda 2030 das Nações Unidas reconhece que superar as desigualdades de gênero continua a ser um desafio fundamental em todo o planeta. Enquanto direitos e oportunidades permanecerem sendo negados a metade da humanidade, não será possível alcançar o pleno potencial humano, tampouco o crescimento econômico inclusivo e sustentável.

Os dados coletados na primeira parte deste trabalho confirmam a existência de amplas lacunas de gênero no tocante à participação das mulheres na economia. Diante de um cenário global de possível recuo ou estagnação em relação à igualdade de gênero (conforme apontado pelo Índice Global de Diferenças de Gênero em 2017, medido pelo Fórum Econômico Mundial), o empoderamento econômico das mulheres impõe-se como pauta social e econômica de máxima urgência.

Empoderar economicamente as mulheres é fundamental porque trabalha os papéis sociais e econômicos tradicionalmente atribuídos pelas relações desiguais de gênero. A autonomia econômica aumenta o poder de influência das mulheres sobre os processos decisórios, domésticos e comunitários, impulsionando o seu engajamento político, além de torná-las menos vulneráveis à pobreza e à violência.

Por outro lado, os rendimentos auferidos pelas mulheres retornam em grande proporção para a comunidade na forma de investimentos para os filhos, que poderão desenvolver melhor sua capacidade produtiva no futuro, contribuindo para o progresso de toda a sociedade.

A abertura comercial e a competitividade internacional podem auxiliar o empoderamento econômico das mulheres por meio da criação ou expansão das oportunidades de emprego e de empreendedorismo. Mas as oportunidades criadas pela liberalização comercial ocorrem em meio a estruturas sociais e econômicas que são modeladas por relações de poder e, conseqüentemente, por relações de gênero.

A liberalização comercial impacta diferentemente mulheres e homens em razão das relações de gênero discriminatórias e desiguais que determinam o acesso não isonômico aos recursos produtivos e às oportunidades econômicas. Para equilibrar os efeitos da liberalização, permitindo que mulheres e homens possam ter acesso a oportunidades de trabalho e de empreendedorismo iguais, os governos devem incorporar uma perspectiva de gênero em todas as suas políticas públicas, o que inclui a política comercial.

O compromisso com a incorporação do gênero nas políticas nacionais decorre dos Tratados de Direitos Humanos estudados neste trabalho, em particular a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e as Convenções nºs 100, 111, 156, 183 e 189 da OIT, das quais, apenas as Convenções nºs 156 e 183 estão pendentes de ratificação pelo Estado brasileiro. Mas esse é um dever que também se extrai da ordem constitucional brasileira, mormente dos Princípios da Dignidade, da Igualdade e da Não Discriminação, bem como do Princípio da Justiça Social que norteia a Ordem Constitucional Econômica no país.

O Estado brasileiro deve, ainda, reforçar o compromisso político com as questões de gênero buscando realizar os objetivos e metas fixados pela Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, pela Agenda 2030 das Nações Unidas e pela Declaração Conjunta sobre Comércio e Gênero da OMC. O comando normativo do momento deve ser a criação, pelo Estado e demais atores sociais, das condições materiais necessárias ao empoderamento econômico das mulheres. O desenvolvimento de uma política comercial inclusiva mostra-se como caminho plausível.

Como elemento intrínseco às políticas públicas, o direito exerce função primordial na incorporação do gênero na política comercial brasileira. Primeiramente, o direito determina os objetivos fundamentais que devem ser concretizados pelas políticas públicas, vinculando a atividade estatal e exercendo o controle finalístico sobre ela. O direito também atribui competências e tarefas aos órgãos públicos e demais setores da sociedade, assegurando uma maior coordenação e coerência das atividades desenvolvidas, evitando a duplicidade de esforços e a aplicação ineficientes de recursos públicos.

Por outro lado, o direito disponibiliza aos formuladores de políticas públicas um leque de instrumentos mais ou menos cogentes para a realização dos objetivos normativamente

estabelecidos, além de assegurar a participação de todos os interessados na elaboração das políticas públicas. O papel do direito como vocalizador de demandas é de grande importância para fortalecer a participação dos grupos sociais mais vulneráveis e diretamente afetados pelas medidas colocadas em discussão e para assegurar uma prestação de contas públicas efetiva e transparente.

Tomando em consideração a aproximação com as políticas externa e econômica, a integração do gênero na política comercial deve ocorrer prioritariamente por meio de ações coordenadas e coerentes adotadas pelos MDIC, MRE e MF. A atuação dos referidos Órgãos não exclui a competência e a importância de outros órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, como a CAMEX e os Serviços Sociais Autônomos SEBRAE e Apex-Brasil. O desenvolvimento de uma política comercial sensível ao gênero também demanda ações específicas por parte da SPM que atualmente se encontra vinculada ao MDH.

A incorporação do gênero na política comercial brasileira pode ocorrer a partir das seguintes ferramentas: inclusão das questões de gênero nos acordos de livre comércio negociados pelo país; utilização de instrumentos tarifários e medidas de proteção para acelerar, adiar ou salvaguardar da liberalização bens e serviços sensíveis ao gênero; utilização de instrumentos de política distributiva e redistributiva, como cotas, metas espontâneas, programas de transferência de renda, de reforma agrária etc.

Na medida em que os benefícios da igualdade de gênero e do empoderamento econômico das mulheres tendem a ser compartilhados por toda a sociedade, parcerias devem ser fortalecidas e desenvolvidas em conjunto pelos governos, indivíduos, empresas, organizações da sociedade civil e organizações internacionais. O direito cria canais de participação de grande valia para incorporação do gênero nas políticas públicas, a exemplo do Conselho Nacional de Direitos das Mulheres (CNDM), sendo necessário estar atento as atividades desenvolvidas por essas entidades, não permitindo que caiam em desuso.

Algumas questões são centrais para o desenvolvimento de uma Agenda sobre Comércio e Gênero para o Brasil. É preciso tornar visível e reconhecer a importância do trabalho não remunerado para o funcionamento de toda a sociedade. Conforme visto, o Brasil ainda não ratificou as Convenções nº 156 e nº 183 da OIT, inobstante a importância dos referidos instrumentos para o reconhecimento e a distribuição isonômica do trabalho de cuidado entre os gêneros, fator primordial para aumentar o acesso das mulheres a novas oportunidades econômicas.

Por outro lado, devem ser realizadas avaliações prévias (*ex ante*) à celebração de acordos comerciais, possibilitando a análise dos possíveis impactos de gênero decorrentes dos

instrumentos negociados e a adoção de políticas compensatórias, assegurando que uma nova política comercial não resulte no aumento das desigualdades de gênero já existentes.

A adoção da Declaração Conjunta sobre Comércio e Empoderamento Econômico das Mulheres da OMC tornou ainda mais necessária a aproximação entre os direitos humanos e o direito econômico. O Brasil deve respeitar e incorporar os padrões globais de proteção aos direitos humanos das mulheres em suas negociações comerciais, sobretudo aqueles destacados no Capítulo 2, Seção 1, § 1º.

Incluir as questões de gênero em Capítulos específicos dos acordos de livre comércio, além de contribuir para a visibilidade e conscientização sobre a importância dessas questões, pode facilitar a eliminação das barreiras de gênero por meio da cooperação técnica entre as partes, principalmente no que toca ao financiamento de ações voltadas à promoção da igualdade de gênero, ao compartilhamento de métodos para a geração de novos dados desagregados por gênero e a transferência de insumos e novas tecnologias.

Outras questões podem parecer acessórias ou desconectadas com a temática “comércio e gênero”. Contudo, promover políticas educacionais de gênero e ações afirmativas para aumentar a participação das mulheres na vida pública, sobretudo na política, é essencial para superar normas discriminatórias e estereótipos relacionados à figura feminina e para aumentar a conscientização dos agentes públicos sobre a necessidade de integrar a perspectiva de gênero na elaboração de leis, na locação de recursos, e na formulação, implementação e monitoramento de todas as políticas públicas nacionais.

Foi visto que os esforços empreendidos pela comunidade internacional para alcançar o empoderamento econômico das mulheres por meio do comércio esbarram em dois problemas principais: a ausência de financiamento e de dados adequados. É preciso estimular pesquisas, estudos e programas de capacitação e conscientizar doadores internacionais sobre a importância da igualdade de gênero para o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável.

As relações entre comércio e gênero devem ser exploradas pelo direito como uma questão de equidade e justiça social, mas também como uma condição necessária para alcançar o crescimento econômico de longo prazo. As evidências apontadas no decorrer desta pesquisa reforçam o efeito catalítico do empoderamento econômico das mulheres no desenvolvimento humano, social e econômico dos países.

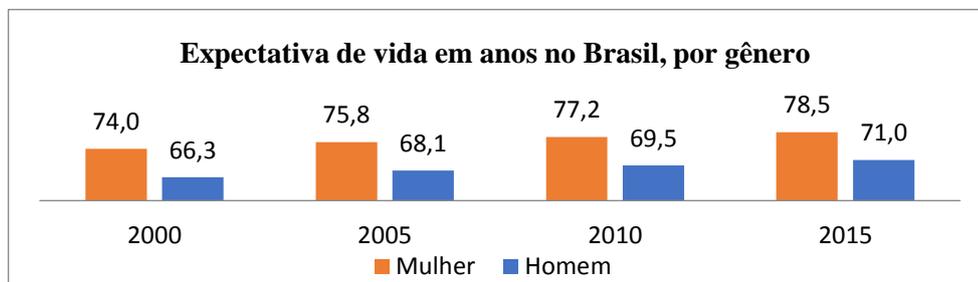
O compartilhamento de experiências em fóruns internacionais e o fortalecimento da parceria global em torno dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável serão decisivos nos próximos anos para avançar na implementação da Declaração Conjunta sobre Comércio e Empoderamento Econômico das Mulheres e da Agenda 2030. O Brasil deve intensificar os

estudos a respeito das interações entre comércio e gênero a nível nacional, uma vez que acordou com os referidos instrumentos.

ANEXO I

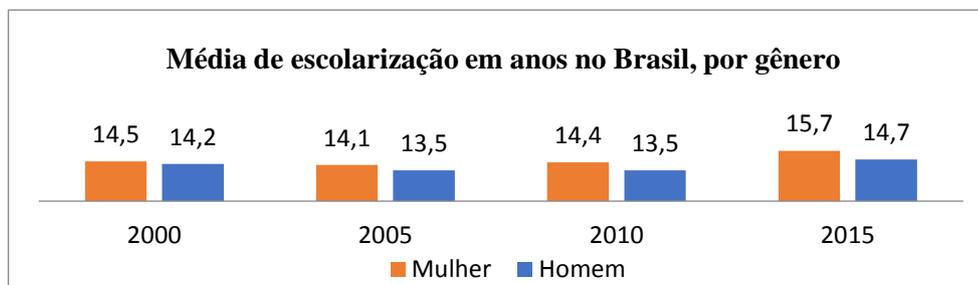
GRÁFICOS

Gráfico 1:



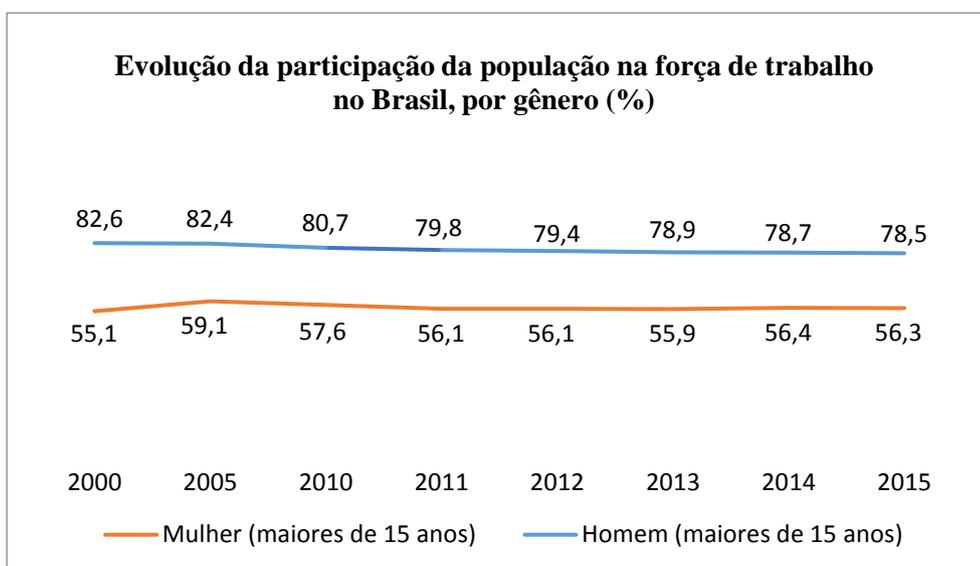
Fonte: PNUD/2015

Gráfico 2:



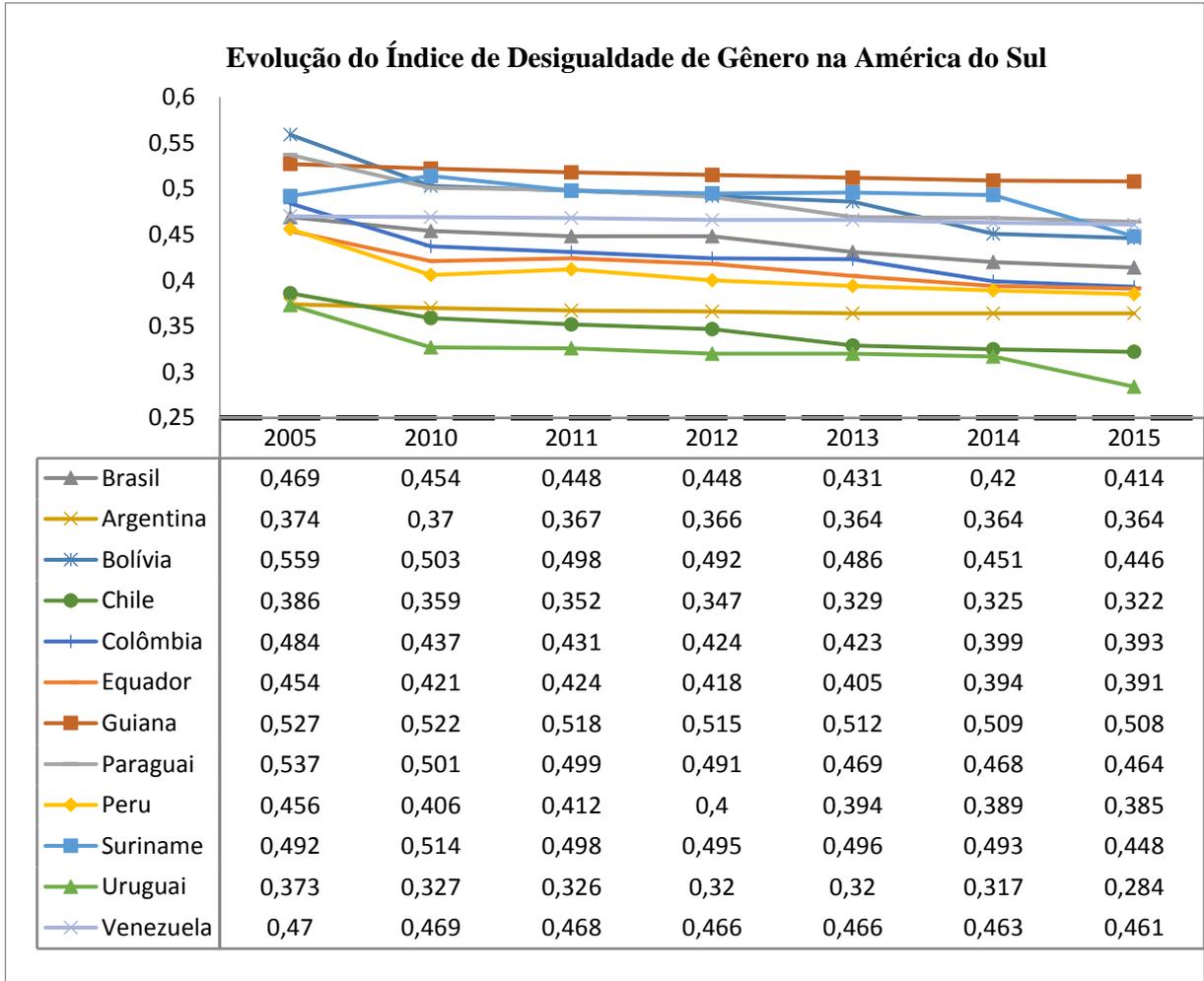
Fonte: PNUD/2015

Gráfico 3:



Fonte: PNUD/2015

Gráfico 4:



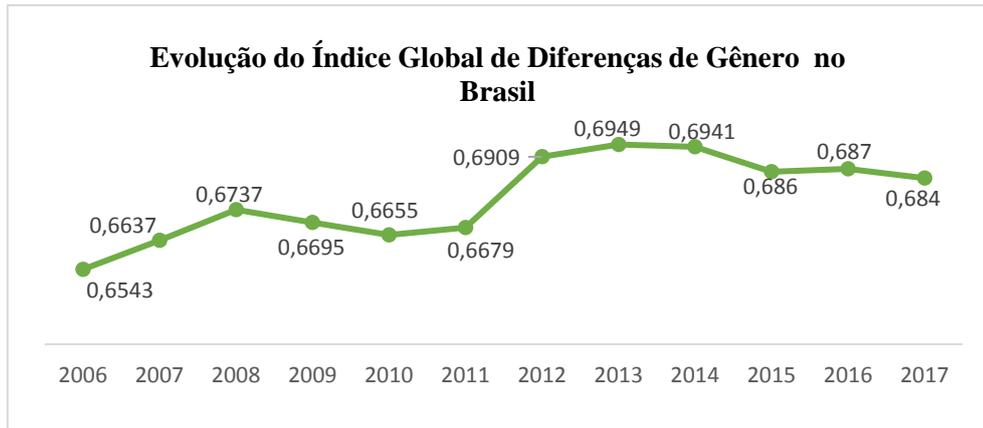
Fonte: PNUD/2015

Gráfico 5:



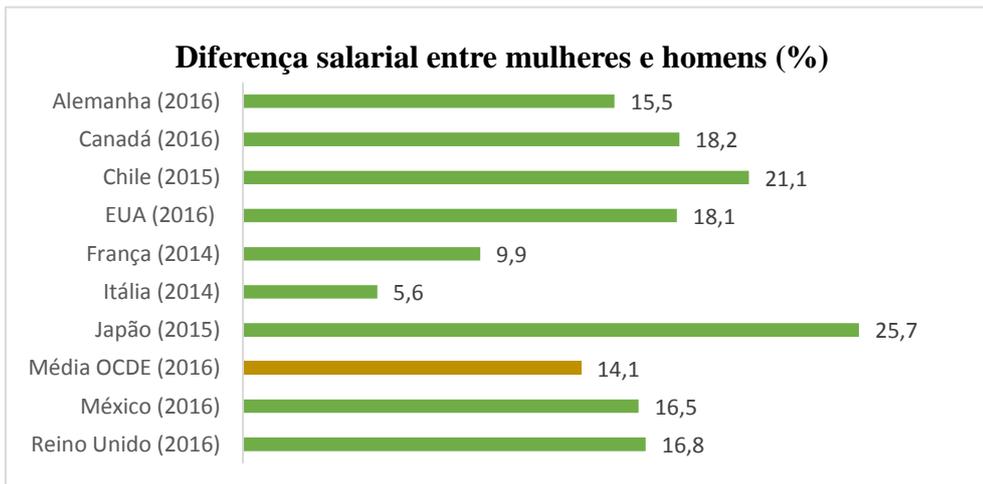
Fonte: FEM/2017

Gráfico 6:



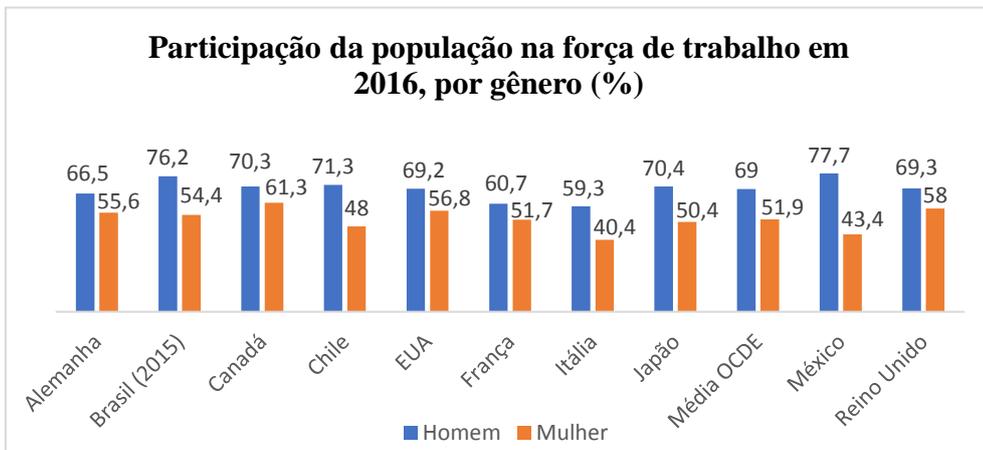
Fonte: FEM/2015

Gráfico 7:



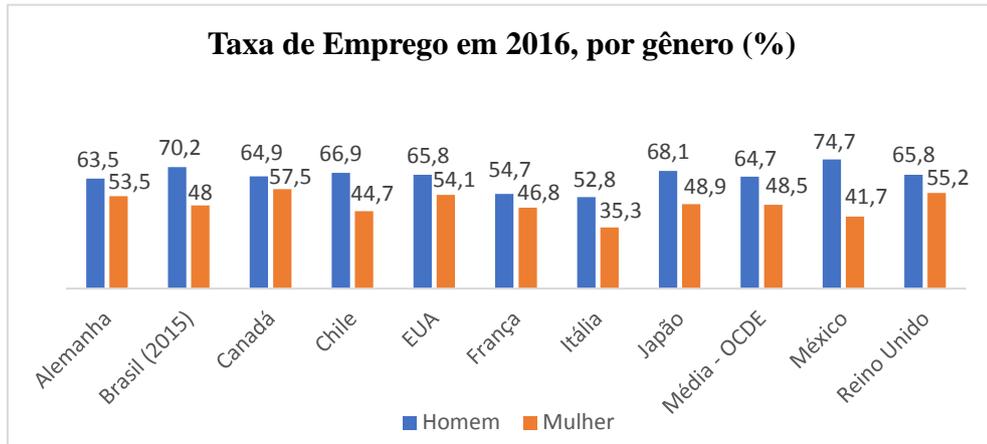
Fonte: OCDE

Gráfico 8:



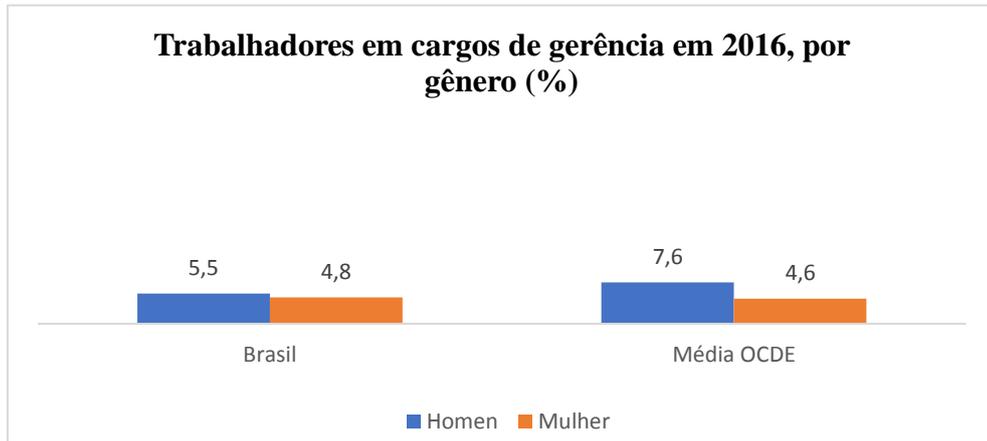
Fonte: OCDE

Gráfico 9:



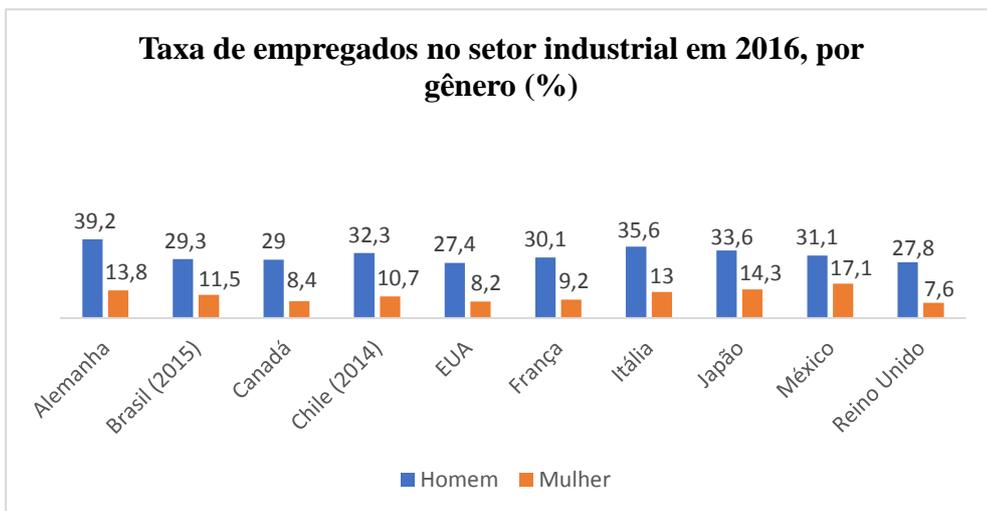
Fonte: OCDE

Gráfico 10:



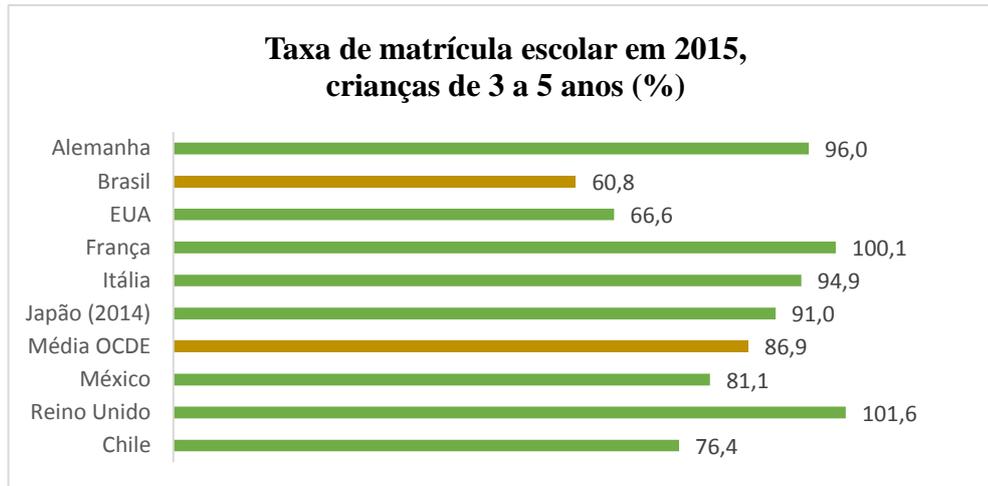
Fonte: OCDE

Gráfico 11:



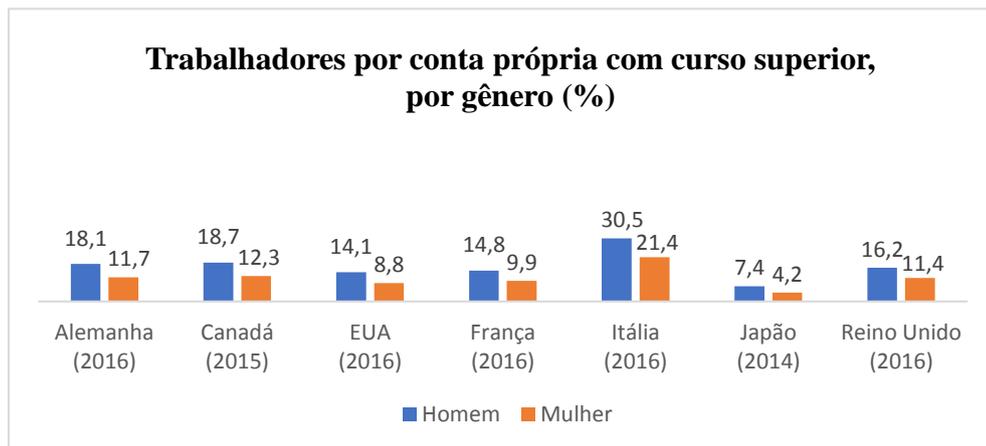
Fonte: OCDE

Gráfico 12:



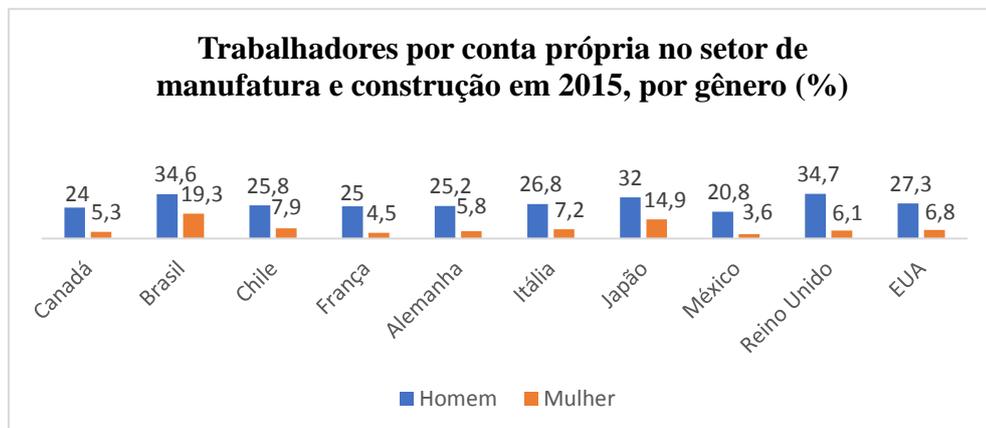
Fonte: OCDE

Gráfico 13:



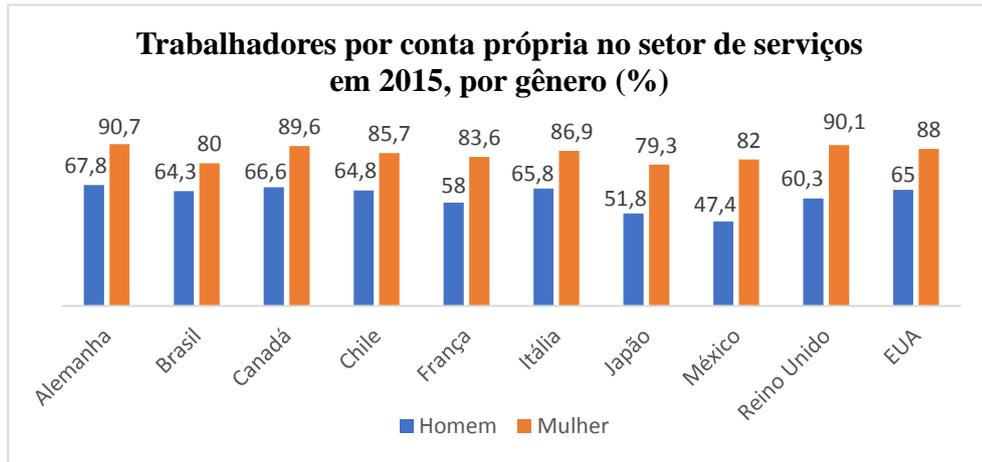
Fonte: OCDE

Gráfico 14:



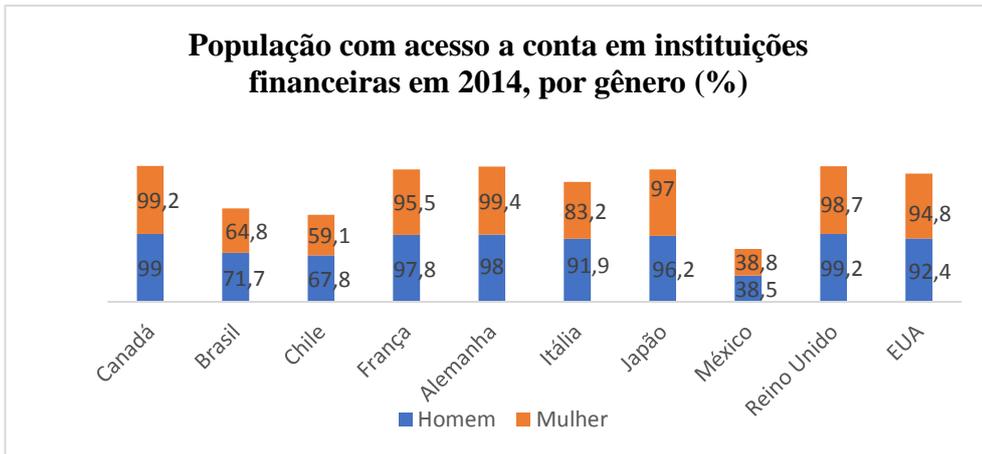
Fonte: OCDE

Gráfico 15:



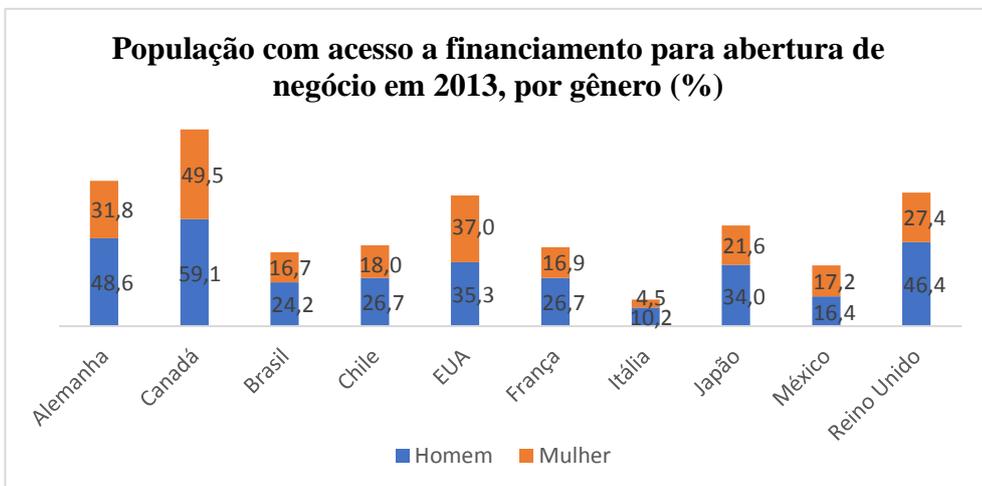
Fonte: OCDE

Gráfico 16:



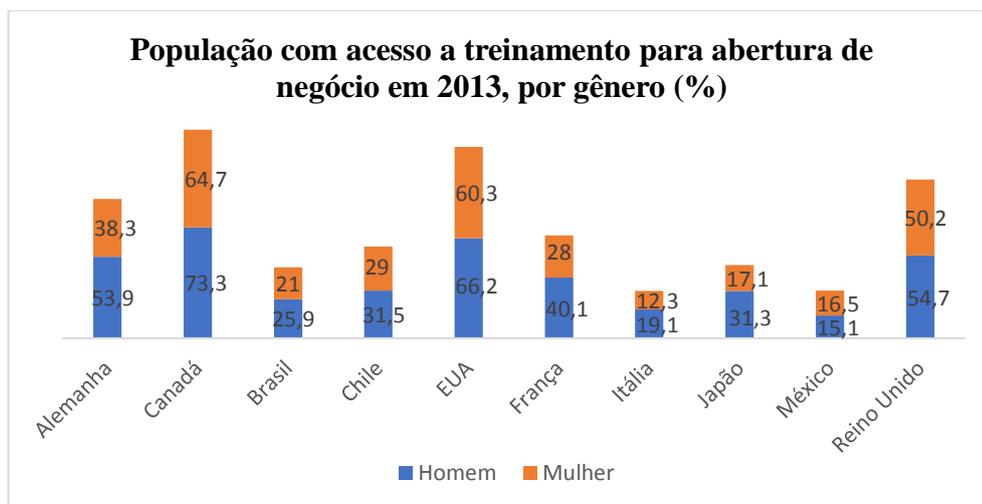
Fonte: OCDE

Gráfico 17:



Fonte: OCDE

Gráfico 18:



Fonte: OCDE

ANEXO II
ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO CANADÁ-CHILE
CAPÍTULO SOBRE COMÉRCIO E GÊNERO

Appendix II – Chapter N bis–Trade and Gender

<http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-co...>



Government of Canada Gouvernement du Canada

[Home](#) → [Global Affairs Canada](#) → [Trade](#) → [Trade and investment agreements](#) → [Chile](#)

→ [Appendix II – Chapter N bis–Trade and Gender](#)

Appendix II – Chapter N *bis*–Trade and Gender

Article N *bis*-01: General Provisions

1. The Parties acknowledge the importance of incorporating a gender perspective into the promotion of inclusive economic growth, and the key role that gender-responsive policies can play in achieving sustainable socioeconomic development. Inclusive economic growth aims to distribute benefits among the entire population by providing equitable opportunities for the participation of women and men in business, industry and the labour market.
2. The Parties recall Goal 5 of the Sustainable Development Goals in the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development, which is to achieve gender equality and empower all women and girls. The Parties reaffirm the importance of promoting gender equality policies and practices, and building the capacity of the Parties in this area, including in non-government sectors, in order to promote equal rights, treatment and opportunity between men and women and the elimination of all forms of discrimination against women.
3. The Parties reaffirm the obligations in the Agreement on Labour Cooperation or its successor relating to gender equality and the elimination of gender discrimination. The Parties also reaffirm commitments made in Article G-14*bis* as they relate to gender, including the Parties' commitments to the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, and the requirement under the Guidelines to establish a National Contact Point.
4. The Parties acknowledge that international trade and investment are engines of economic growth, and that improving women's access to opportunities and removing barriers in their countries enhances their participation in national and international economies, and contributes to sustainable economic development.
5. The Parties also acknowledge that women's enhanced participation in the labour market and their economic independence and access to, and ownership of, economic resources contribute to sustainable and inclusive economic growth, prosperity, competitiveness, and the well-being of society.
6. The Parties affirm their commitment to adopt, maintain and implement effectively their gender equality laws, regulations, policies and best practices.
7. Each Party shall domestically promote public knowledge of its gender equality laws, regulations, policies and practices.

Article N *bis*-02: International Agreements

1. Each Party reaffirms its commitment to effectively implement the obligations under the *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women*, adopted by the United Nations General Assembly on 18 December 1979.
2. Each Party reaffirms its commitment to implement the obligations under other international agreements addressing gender equality or women's rights to which it is a party.

Article N *bis*-03: Cooperation Activities

1. The Parties acknowledge the benefit of sharing their respective experiences in designing, implementing, monitoring and strengthening policies and programs to encourage women's participation in national and international economies.
2. Accordingly, the Parties shall carry out cooperation activities designed to improve the capacity and conditions for women, including workers, businesswomen and entrepreneurs, to access and fully benefit from the opportunities created by this Agreement. These activities shall be carried out with inclusive participation of women.
3. Cooperation activities shall be carried out on issues and topics agreed upon by the Parties through the interaction of their respective government institutions, businesses, labour unions, education and research organizations, other non-governmental organizations, and their representatives, as appropriate.
4. Areas of cooperation may include:
 - (a) developing programs to promote women's full participation and advancement in society by encouraging capacity-building and skills enhancement of women at work, in business, and at senior levels in all sectors of society (including on corporate boards);
 - (b) improving women's access to, and participation and leadership in, science, technology and innovation, including education in science, technology, engineering, mathematics and business;
 - (c) promoting financial inclusion and education as well as promoting access to financing and financial assistance;
 - (d) advancing women's leadership and developing women's networks;
 - (e) developing better practices to promote gender equality within enterprises;
 - (f) fostering women's participation in decision-making positions in the public and private sectors;
 - (g) promoting female entrepreneurship;
 - (h) advancing care policies and programs with a gender and shared social responsibility perspective;
 - (i) conducting gender-based analysis;

- (j) sharing methods and procedures for the collection of sex-disaggregated data, the use of indicators, and the analysis of gender-focused statistics related to trade; and
 - (k) other issues as agreed by the Parties.
5. The Parties may carry out activities in the cooperation areas set out in paragraph 4 through:
- (a) workshops, seminars, dialogues and other forums for exchanging knowledge, experiences and best practices;
 - (b) internships, visits and research studies to document and study policies and practices;
 - (c) collaborative research and development of best practices in subject-matters of mutual interest;
 - (d) specific exchanges of specialized technical knowledge and technical assistance, as appropriate; and
 - (e) other activities as agreed by the Parties.
6. The priorities for cooperation activities shall be decided by the Parties based on their interests and available resources.
7. The Trade and Gender Committee may refer any proposed cooperation activities related to labour or labour market development to the Council established under the Agreement on Labour Cooperation or its successor, for its consideration.

Article N *bis*-04: Trade and Gender Committee

1. The Parties hereby establish a Trade and Gender Committee composed of representatives from each Party's government institutions responsible for trade and gender.
2. The Committee shall:
 - (a) determine, organize and facilitate the cooperation activities under Article N *bis*-03;
 - (b) report to the Commission and make recommendations to the Commission on any matter related to this Chapter;
 - (c) facilitate the exchange of information on each Party's experiences with respect to the establishment and implementation of policies and programs that address gender concerns in order to achieve the greatest possible benefit under this Agreement;
 - (d) facilitate the exchange of information on the Parties' experiences and lessons learned through the cooperation activities carried out under Article N *bis*-03;
 - (e) discuss joint proposals to support policies on trade and gender;
 - (f) invite international donor institutions, private sector entities, non-governmental organizations, or other relevant institutions, as appropriate, to assist with the development and implementation of cooperation activities;

- (g) consider matters related to the implementation and operation of this Chapter;
 - (h) at the request of a Party, consider and discuss any matter that may arise related to the interpretation and application of this Chapter; and
 - (i) carry out other duties as determined by the Parties.
3. The Committee shall meet annually and as otherwise agreed by the Parties, in person or by any other technological means available, to consider any matter arising under this Chapter.
 4. The Committee and Parties may exchange information and coordinate activities by email, videoconference or other means of communication.
 5. In the performance of its duties, the Committee may work with other committees, working groups and subsidiary bodies established under this Agreement, the Council established under the Agreement on Labour Cooperation or, as appropriate, the Council established under the Agreement on Environmental Cooperation. In the context of this work, the Committee shall encourage efforts by these committees, working groups, subsidiary bodies, and these Councils, to integrate gender-related commitments, considerations and activities into their work.
 6. The Committee may request that the Commission refer work to be conducted under this Article to any other committees, working groups and other subsidiary bodies established under this Agreement, the Agreement on Labour Cooperation or its successor, or, as appropriate, the Agreement on Environmental Cooperation or its successor.
 7. The Parties may decide to invite experts or relevant organizations to Committee meetings to provide information.
 8. Within two years of the first meeting of the Committee, the Committee shall review the implementation of this Chapter and shall report to the Commission.
 9. Each Party shall develop mechanisms to report publicly on the activities developed under this Chapter.
 10. To facilitate communication between the Parties regarding the implementation of this Chapter, each Party designates the following point of contact and shall promptly notify the other Party if there is any change in the point of contact identified below:
 - (a) for Chile, the General Directorate of International Economic Relations (“Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales”) or its successor; and
 - (b) for Canada, the Trade Agreements and NAFTA Secretariat Division of the Department of Foreign Affairs, Trade and Development, or its successor.

Article N *bis*-05: Consultations

The Parties shall make all possible efforts, through dialogue, consultations and cooperation, to resolve any matter that may arise in regard to the interpretation and application of this Chapter.

Article N *bis*-06: Non-application of Dispute Resolution

A Party shall not avail itself of the dispute resolution mechanism provided for in Chapter N (Institutional Arrangements and Dispute Settlement Procedures) with respect to any matter arising under this Chapter.

Article N *bis*-07: Relation to the Agreement on Labour Cooperation

In the event of any inconsistency between this Chapter and the Agreement on Labour Cooperation or its successor, the Agreement on Labour Cooperation or its successor shall prevail to the extent of the inconsistency.

Article N *bis*-08: Definitions

For the purposes of this Chapter:

Agreement on Labour Cooperation means the Agreement on Labour Cooperation between the Government of Canada and the Government of the Republic of Chile, done at Ottawa on February 6, 1997; and

Agreement on Environmental Cooperation means the Agreement on Environmental Cooperation between the Government of Canada and the Government of the Republic of Chile, done at Ottawa on February 6, 1997.

Date Modified:

2017-05-31

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ALBURQUEQUE, Martin de. O Constitucionalismo e a Igualdade. In: ALBURQUEQUE, Martin de. **Da Igualdade**. Coimbra: Almedina, 1993. p. 45-79.

BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de. **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: A Sociedade na Tribuna**. Brasília: Edições Câmara, 2009.

Banco Interamericano de Desarrollo. **Informe de Sostenibilidad**. 2016. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8173/Informe-de-Sostenibilidad-del-BID-2016.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 16 maio 2018.

BAQUERO, Rute Vivian Angelo. Empoderamento: instrumento de emancipação social? Uma discussão conceitual. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p.173-187, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/debates/article/viewFile/26722/17099/>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático, p. 115. In: SARLET, Ingo Wolfgang et al (Org.). **Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 111-147.

_____. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 83-105, abr. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>>. Acesso em: 01 maio 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: A Construção de um Conceito Jurídico à Luz da Jurisprudência Mundial**. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo: a experiência vivida**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967. Tradução de Sérgio Milliet.

BICHARA, Jahyr-Philippe *et al.* **A proteção dos direitos das mulheres no estado do Rio Grande do Norte: do direito internacional ao direito local**. Natal: EDUFRN, 2013.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luiz Felipe. **Feminismo e Política**. São Paulo: Boitempo, 2018.

BIROLI, Flávia. **Gênero e Desigualdades: limites da democracia no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2018.

BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. 6ª impressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Tradução de Carlos Nelson Coutinho.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 jun. 2018.

_____. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

_____. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

_____. Decreto nº 4.316, de 30 de julho de 2002. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4316.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

_____. Decreto 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm>. Acesso em: 15 abr. 2018.

_____. Decreto nº 4.732, de 10 de junho de 2003. Dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4732.htm>. Acesso em: 26 set. 2018.

_____. Decreto nº 7.030, de 14 dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

_____. Decreto nº 9.260, de 29 de dezembro de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9260.htm>. Acesso em: 27 agosto 2018.

_____. Decreto nº 9.417, de 20 de junho de 2018. Transfere a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher da Secretaria de Governo da Presidência da República para o Ministério dos Direitos Humanos. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9417-20-junho-2018-786877-publicacaooriginal-155882-pe.html>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

_____. Decreto nº 9.465, de 9 de agosto de 2018. Altera o Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016, que institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9465.htm#art12>. Acesso em 25 set. 2018.

_____. Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957. Promulga as Convenções Internacionais do Trabalho de nº11,12,13,14,19,26,29,81,88,89,95,99,100 e 101, firmadas pelo Brasil e outros Países em sessões da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D41721.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

_____. Decreto nº 62.150, de 19 de janeiro de 1968. Promulga a Convenção nº 111 da OIT sobre discriminação em matéria de emprego e profissão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d62150.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

_____. Decreto nº 99.570, de 9 de outubro de 1990. Desvincula da Administração Pública Federal o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae), transformando-o em serviço social autônomo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/D99570.htm>. Acesso em: 28 ago. 2018.

_____. Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973. Dispõe sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5878.htm>. Acesso em: 26 maio 2018.

_____. Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - Apex-Brasil, altera os arts. 8º e 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

_____. Lei nº 13.502, de 1 de novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm>. Acesso em: 26 maio 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54. Brasília, 19 abr. 2012. **Diário de Justiça**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2226954>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário nº 74. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5295125&num_registro=200800768624&data=20090608&tipo=3&formato=PDF>. Acesso em: 30 maio 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Reg. em Carta Rogatória nº 8279. Brasília, 17 de junho de 1998. **Diário de Justiça**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=324396>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 4663431. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 05 jun. 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em: 03 maio 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 13, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, abr. 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>>. Acesso em: 26 maio 2018.

CARMO, Cláudio Márcio do. Grupos minoritários, grupos vulneráveis e o problema da (in)tolerância: uma relação linguístico-discursiva e ideológica entre o desrespeito e a manifestação do ódio no contexto brasileiro. **Revista do Instituto Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 64, p. 201-223, ago. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rieb/n64/0020-3874-rieb-64-0201.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

CARREAU, Dominique; BICHARA, Jahyr-Phillipe. **Direito Internacional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CARVALHO, Evandro Menezes de. **Organização Mundial do Comércio: Cultura Jurídica, Tradução e Interpretação**. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

CASTILHO, Ricardo. **Justiça Social e Distributiva: desafios para concretizar direitos sociais**. São Paulo: Saraiva, 2009.

CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012.

CHILE-CANADA TRADE INVESTMENT AGREEMENT. **Appendix II – Chapter N bis – Trade and Gender**. Disponível em: <http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/chile-chili/fta-ale/2017_Amend_Modif-App2-Chap-N.aspx?lang=eng>. Acesso em: 05 abr. 2017.

CLARK, Giovani. Política Econômica e Estado. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 62, n. 22, p. 207-217, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v22n62/a14v2262.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

CONGRESSO NACIONAL. Decreto Legislativo nº 172, de 4 de dezembro de 2017. Aprova os textos da Convenção sobre o Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos (nº 189) e da Recomendação sobre o Trabalho Doméstico Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos (nº 201), da Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-172-4-dezembro-2017-785852-publicacaooriginal-154384-pl.html>>. Acesso em: 15 maio 2018.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Opni3n Consultiva OC-18/03**. 2003. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2018.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Campo Algodoeiro versus México**. Sentença de 16 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_por.pdf>. Acesso em: 10 maio 2017.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; PIMENTA, Carlos Aurélio (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013. p. 181-200.

COUTINHO, Maria Luiza Pinheiro. **Discriminação no trabalho: Mecanismos de Combate à Discriminação e Promoção de Igualdade de Oportunidades**. [S. l.]: Organização Internacional do Trabalho, [200-?]. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/discrimination/pub/oit_igualdade_racial_05_234.pdf>. Acesso em: 01 maio 2016.

CUNHA, Raquel. **Governo Temer esvazia gênero na base curricular e mistura tema com religião**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/12/1940989-governo-temer-esvazia-genero-na-base-curricular-e-mistura-tema-com-religiao.shtml>>. Acesso em: 10 maio 2018.

FELIPE, Odete. A OIT e a Igualdade de Género: Uma Reflexão Crítica. **Cadernos Sociedade e Trabalho**, Lisboa, n. 16, p. 37-42, 2011. Disponível em: <<http://cite.gov.pt/asstscite/downloads/publics/sociedade16.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2018.

FONTANA, Marzia. **Gender Equality in Trade Agreements**. Brussels: European Parliament, 2016. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571388/IPOL_STU\(2016\)571388EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571388/IPOL_STU(2016)571388EN.pdf)>. Acesso em: 01 dez. 2017.

GARCIA, Maria Glória F. P. D. Princípio da Igualdade: da uniformidade à diferenciação ou a interminável histórica de Caim e Abel, dois irmãos marcados pela diferença. In: GARCIA, Maria Glória F. P. D. **Estudos sobre o Princípio da Igualdade**. Coimbra: Almedina, 2005. p. 7-28.

GOMES, Luiz Flávio. Direito dos Direitos Humanos e a regra interpretativa "pro homine". **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 7, p. 197-202, fev. 2013. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/80>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

GOUGES, Olympe de. **Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã**. 1971. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/viewFile/911/10852>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

GURGEL, Yara Maria Pereira. **Direitos humanos, Princípio da Igualdade e Não Discriminação:** Sua aplicação às Relações de Trabalho. São Paulo: Ltr, 2010.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. Tradução de Gilmar Mendes.

Intel Corporation. **Women and the Web:** Bridging the Internet gap and creating new global opportunities in low and middle-income countries, 2012. Disponível em: <<https://www.intel.com/content/dam/www/public/us/en/documents/pdf/women-and-the-web.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2018.

KAPPAUN, Alexandre de Oliveira; SANTOS, Vanessa Cristina dos. A interação entre a política interna e a política externa: a teoria dos jogos de dois níveis e os temas sociais na política externa brasileira. In: **3º ENCONTRO NACIONAL ABRI**, 2011, São Paulo. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100005&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 10 abr. 2018.

KÄSSMAYER, Karin. Desenvolvimento Sustentável como Princípio Fundamental dos Direitos Humanos. In: PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos.** Volume I. Curitiba: Juruá, 2011. p. 221-242.

KORINEK, Jane. **Trade and Gender:** issues and interactions. 2005. OECD Trade Policy Working Paper n. 24. Disponível em: <www.oecd.org/tad/35770606.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2017.

LAFER, Celso. Apresentação, p. X e XI. In: BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos.** 6ª impressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Tradução de Carlos Nelson Coutinho.

LASSALE, Ferdinand. **A Essência da Constituição.** 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

LEHMANN, Fabrice et al (Org.). **Guia das Negociações Pontes:** Um Guia para as Negociações da 11ª Conferência Ministerial da OMC. Genebra: ICTSD International Centre For Trade And Sustainable Development, 2017. Disponível em: <https://www.ictsd.org/sites/default/files/review/guia_de_negociacoes_pontes_1.pdf>. Acesso em: 25 set. 2018.

LIXINSKI, Lucas. **Caso do Campo de Algodão: Direitos Humanos, Desenvolvimento, Violência e Gênero.** Disponível em:

<http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/campo_de_algodao_-_narrativa.pdf>. Acesso em: 20 maio 2017.

LUPI, André Lipp Pinto Basto. O Brasil é dualista? anotações sobre a vigência de normas internacionais no ordenamento brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 46, n. 184, p.29-45, out./dez. 2009. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194945>>. Acesso em: 07 ago. 2018.

MACHADO, Cristiani Vieira. A Política Pública como campo multidisciplinar. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 6, p. 1987-1988, jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016000601987&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 mar. 2018.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **The power of parity: Advancing women's equality in the United States**. 2015. Disponível em: <[https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Global Themes/Employment and Growth/The power of parity Advancing womens equality in the United States/MGI-Power-of-Parity-in-US-Full-report-April-2016.ashx](https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Global%20Themes/Employment%20and%20Growth/The%20power%20of%20parity%20Advancing%20womens%20equality%20in%20the%20United%20States/MGI-Power-of-Parity-in-US-Full-report-April-2016.ashx)>. Acesso em: 26 abr. 2018.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Custo de Direito Internacional Público**. 15 ed. rev. e ampl. Volume I. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

_____. **Direito Constitucional Internacional**. 2 ed. rev. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Portaria nº 212, de 30 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/images/RISE.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 3 ed. Tomo IV. Coimbra: Coimbra Ed., 2000, p. 225.

_____. **Manual de Direito Constitucional**. 5 ed. Tomo II. Coimbra: Coimbra Ed., 2003.

MORAES, Maria Celina Bodin de. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang et al (Coord.). **Constituição, Direitos Sociais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 107-149.

Nações Unidas no Brasil. **A ONU e as mulheres**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/mulheres/>>. Acesso em: 03 maio 2018.

_____. **Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5:** Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Glossario-ODS-5.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2018.

_____. **UNICEF alerta para elevado número de cesarianas no Brasil.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/unicef-alerta-para-elevado-numero-de-cesarianas-no-brasil/>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2018.

NASSER, Salem Hikmat. Desenvolvimento, Costume Internacional e *Soft Law*. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do et al (Org.). **Direito Internacional e Desenvolvimento.** São Paulo: Manole, 2005. p. 201-218.

NETO, José Cretella. **Curso de Direito Internacional Econômico.** São Paulo: Saraíva, 2012.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais:** correntes e debates. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.

Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women. **Gender Mainstreaming:** strategy for promoting gender equality. 2001. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/factsheet1.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

ONU Mulheres. Pacto Global Rede Brasil. **Princípios de Empoderamento das Mulheres.** Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/cartilha_ONU_Mulheres_Nov2017_digital.pdf>. Acesso em: 26 maio 2018.

Organização Internacional do Trabalho. **Conheça a OIT.** Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 02 ago. 2018.

_____. **Convenção nº 156 sobre a Igualdade de Oportunidades e de Tratamento para Trabalhadores e Trabalhadoras com Responsabilidades Familiares.** 1981. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_242947/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 04 ago. 2018.

_____. **Convenção n° 183 sobre a Proteção da Maternidade.** 2000. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_242947/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 04 ago. 2018.

_____. **Convenção n° 189 sobre Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos.** 2011. Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasil/convencoes/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 04 ago. 2018.

_____. **Recomendação 90 Sobre Igualdade de Remuneração de Homens e Mulheres Trabalhadores por Trabalho de Igual Valor.** 1951. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_242716/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 04 ago. 2018.

_____. **Recomendação 111 Sobre Discriminação em matéria de Emprego e Profissão.** 1958. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_242717/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 04 ago. 2018.

OIT Brasil. **Brasil ratifica Convenção 189 da OIT sobre trabalho doméstico.** Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/noticias/WCMS_616754/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

Organização das Nações Unidas. **A Carta das Nações Unidas.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 2009. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

Organization for Economic Co-operation and Development. **Information about discriminatory social institutions for 160 countries and economies.** 2014. Disponível em: <<https://www.genderindex.org/countries/>>. Acesso em: 18 maio 2018.

_____. **SIGI: Methodological Background Paper.** 2014. Disponível em: <<https://www.genderindex.org/wp-content/uploads/files/Backgroundpaper.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018.

_____. **The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle.** 2017. Disponível em: <[dx.doi.org/10.1787/9789264281318-en](https://doi.org/10.1787/9789264281318-en)>. Acesso em: 10 maio 2018.

_____. Unites Nations Development Programme. **Making Development Co-operation More Effective: Progress Report.** 2016. Disponível em:

<[www.undp.org/content/dam/undp/library/development-impact/--2016 progress report--Final \(e-book\).pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/development-impact/--2016%20progress%20report--Final%20(e-book).pdf)>. Acesso em: 16 maio 2018.

_____. **Recommendation of the Council on Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship**. 2013. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0398>>. Acesso em: 18 maio 2018.

_____. **Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life**. 2015. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0418>>. Acesso em: 18 maio 2018.

PETTER, Lafayette Josué. **Princípios Constitucionais da Ordem Econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal**. 2º ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PIMENTEL, Silvia. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), 1979. In: FROSSARD, Heloisa (Org.). **Instrumentos Internacionais de Direito das Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas Para As Mulheres, 2006. p. 13-34.

_____. Educação, Igualdade, Cidadania: A Contribuição da Convenção CEDAW/ONU. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 305-342.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos: desafios da ordem internacional contemporânea. In: PIOVESAN, Flávia et al (Coord.). **Direitos Humanos**. Volume I. Curitiba: Juruá, 2011. p. 15-37.

_____. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. Direitos Humanos Globais, Justiça Internacional e o Brasil. **Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público Dist. Fed. Territ.**, Brasília, v. 15, n. 8, p. 93-110, jan. 2000. Disponível em: <http://www.escolamp.org.br/arquivos/15_07.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. Igualdade de Gênero na Constituição Federal: os direitos civis e políticos das mulheres do Brasil. In: DANTAS, Bruno et al (Org.). **Constituição de 1988: O Brasil 20 Anos Depois - Os Alicerces da Redemocratização**. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. p. 1-22. Volume I. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

_____. Os Direitos Humanos da Mulher na Ordem Internacional. In: PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 205-219.

PROVENÇA, João. A OIT e a Igualdade de Gênero no Trabalho. **Cadernos Sociedade e Trabalho**, Lisboa, n. 16, p. 37-42, 2011. Disponível em: <<http://cite.gov.pt/asstscite/downloads/publics/sociedade16.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2018.

PUTNAM, Robert David. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200010&lng=en&nrm=iso>.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

Rede Brasil do Pacto Global. **Mdic oficializa adesão à Rede Brasil do Pacto Global**. Disponível em: <<http://pactoglobal.org.br/mdic-oficializa-adesao-a-rede-brasil-do-pacto-global/>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à Economia**. 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010.

ROSO, Adriane; ROMANINI, Moises. Empoderamento individual, empoderamento comunitário e conscientização: um ensaio teórico. **Psicologia e Saber Social**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 83-95, jan./jul. 2014. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/psi-sabersocial/article/view/12203>>. Acesso em: 07 ago. 2018.

SALOMÓN, Mônica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 1, n. 56, p. 40-59, 2013.

SANCHEZ, Michelle Ratton et al. Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 27, p.125-143, nov. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782006000200009&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 25 maio 2018.

SANTIAGO, Igor Mauler. Relações entre o Direito Interno e o Direito Internacional em Matéria Tributária. **Revista Internacional de Direito Tributário**, Belo Horizonte, v. 3, p. 169-195, jan./jun. 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, p. 361-388, jan./jun. 2007. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/27252/dimensoes_dignidade_pessoa_humana.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

STARKEY, Paul et al. Improving Rural Mobility: Options for Developing Motorized and Nonmotorized Transport in Rural Areas. **World Bank Technical Paper**, Washington, 2002. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15230>>. Acesso em: 28 maio 2018.

TEIXEIRA, Rubens de França Teixeira; PACHECO, Maria Eliza Corrêa. Pesquisa social e a valorização da abordagem qualitativa no curso de administração: a quebra dos paradigmas científicos. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 55-68, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rege/article/viewFile/36510/39231>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

The World Bank. **Doing Business 2017: Equal Opportunity for All**. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Report.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização Mundial do Comércio: As Regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais**. 2 ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

TORRES, Saulo de Medeiros; SABOYA, Keity Mara Ferreira de Souza e. A aplicação do controle de convencionalidade pelo juiz brasileiro: o caso do crime de desacato, p. 8. **Revista Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 10, n. 1, p. 5-30, jan. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/issue/view/715>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI**. 2006. Trabalho de pesquisa apresentado em forma de três conferências proferidas pelo Autor no XXXIII Curso de Direito Internacional Organizado pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA, no Rio de Janeiro, em 18 e 21-22 de agosto de 2006. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/407-490_cancado_trindade_OEA_CJI_def.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2018.

United Nations. **Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development**. 2015. Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf>. Acesso em: 16 maio 2018.

_____. **Declaration on the Right to Development**. 1986. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>>. Acesso em: 04 ago. 2018.

_____. **Gender Equality: Why it matters**. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2016/08/5_Why-it-Matters_GenderEquality_2p.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

_____. **Resolution adopted by the General Assembly on 2 July 2010**. Disponível em: <<http://undocs.org/en/A/RES/64/289>>. Acesso em: 15 maio 2018.

_____. Resolution adopted on 21 June 1946 (document E/90 and document E/84, paragraph 6). **Journal of The Economic and Social Council**. New York, p. 525-526. jul. 1946. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/pdf/CSW_founding_resolution_1946.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018.

United Nations. **Statute of The International Court of Justice**. Disponível em: <http://legal.un.org/avl/pdf/ha/sicj/icj_statute_e.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2018.

_____. **The Sustainable Development Goals Report**. 2017. Disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

_____. **Vienna Declaration and Programme of Action**. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

United Nations Conference on Trade and Development. **Implementing gender-aware ex ante evaluations to maximize the benefits of trade reforms for women**. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2016d7_en.pdf>. Acesso em: 26 maio 2018.

_____. **Report of the United Nations Conference on Trade and Development on its fourteenth session**. 2016. Disponível em: <http://unctad14.org/Documents/td519_en.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

United Nations Conference on Trade and Development. **Gender-based inequalities and trade performance**. 2018. Module 3 of the course on Trade and Gender.

_____. **The effects of trade on women's well-being and economic empowerment: Evidence and research methodologies**. 2018. Module 2 of the course on Trade and Gender.

_____. **The new whay of addressing gender equality issues in trade agreements: is it a true revolution?** Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2017d2_en.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017

_____. **The trade and gender debate: Concepts, definitions and analytical frameworks**. 2018. Module 1 of the course on Trade and Gender.

_____. **Trade and Gender Toolbox: How will the economic partnership agreement between the European Union and The East African Community affect kenyan women?.** 2017. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditc2017d1_en.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

_____. **Trade, Gender and Development: advocating inclusive and gender-sensitive economic development on a global level**. 2016. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcmisc2016d6_en.pdf>. Acesso em: 07 maio 2018.

United Nations Economic and Social Council. **Progress towards the Sustainable Development Goals: Report of the Secretary-General**. 2017. Disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/secretary-general-sdg-report-2017--EN.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

_____. **Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicator**. 2016. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-E.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2018.

Unites Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. **Time for equality: closing gaps, opening trails**. 2010. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3066/1/S2010005_en.pdf>. Acesso em: 27 maio 2018.

United Nations Development Programme. **Human Development Indicators: Brasil**. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/BRA>>. Acesso em: 15 maio 2018.

United Nations Inter-Agency Network on Women and Gender Equality. **Gender Equality & Trade Policy**. 2011. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/feature/trade/gender_equality_and_trade_policy.pdf>. Acesso em: 2 out. 2017.

Un Secretary - General's High - Level Panel on Women's Economic Empowerment. **Leave no one behind**: a call to action for gender equality and women's economic empowerment. 2016. Disponível em: <<http://www2.unwomen.org/-/media/hlp%20wee/attachments/reports-toolkits/hlp-wee-report-2016-09-call-to-action-en.pdf?la=en&vs=1028>>. Acesso em: 19 maio 2018.

_____. **Leave no one behind**: taking action for transformational change on women's economic empowerment. 2017. Disponível em: <<https://www.unscn.org/uploads/web/news/UNSG-HLP-WEE-2nd-Report-.pdf>>. Acesso

_____. **Global Norms and Standards**: Global Norms and Standards. Disponível em: <<http://www.unwomen.org/en/what-we-do/economic-empowerment/global-norms-and-standards>>. Acesso em: 15 maio 2018.

_____. **World Conferences on Women**. Disponível em: <<http://www.unwomen.org/en/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>>. Acesso em: 01 maio 2018.

VARELLA, Marcelo D. **Direito Internacional Público**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

VIOLA, Solon Eduardo Annes. **Direitos humanos e democracia no Brasil**. Rio Grande do Sul: Unisinos, 2008.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher: Pequim, 1995. In: FROSSARD, Heloisa (Org.). **Instrumentos Internacionais de Direito das Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. p. 147-258.

VITERI, Wilma. **A Gender Lens on the Trans Pacific Partnership Agreement**. 2015. JERA International Young Women's Program Research. Disponível em: <<http://jerainternational.org/wp-content/uploads/2016/05/A-Gender-Lens-on-the-Trans-Pacific-Partnership-Agreement-.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

VON HAGEN, Markéta. **Trade and Gender - exploring a reciprocal relationship**: Approaches to mitigate and measure gender-relates trade impacts. Kathmandu: Deutsche Gesellschaft Für Internationale Zusammenarbeit (giz) GmbH, 2011. Disponível em:

<[https://www.oecd.org/dac/gender-development/GIZ_Trade and Gender_Exploring a reciprocal relationship.pdf](https://www.oecd.org/dac/gender-development/GIZ_Trade_and_Gender_Exploring_a_reciprocal_relationship.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2018.

World Commission on Environment and Development. **Our Common Future**. 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>>. Acesso em: 24 maio 2018.

World Economic Forum. **The Global Gender Gap Report 2016**. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF_Global_Gender_Gap_Report_2016.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

_____. **The Global Gender Gap Report 2017**. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

World Trade Organization. **Aid for Trade at a glance 2017: promoting trade, inclusiveness and connectivity for sustainable development**. Chapter 8. 2017. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/aid4trade17_fore_e.pdf>. Acesso em: 18 maio 2018.

_____. **Buenos Aires Declaration on Women and Trade outlines actions to empower women**. 2017. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/genderdeclarationmc11_e.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

_____. **Gender aware trade policy: a springboard for women's economic empowerment**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/dgra_21jun17_e.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

_____. **World Trade Report**, 2017. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/world_trade_report17_e.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

_____. **WTO Trade-related Technical Assistance (TRTA)**. 2017. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/teccop_e/itc_newsletter_e.pdf>. Acesso em: 14 maio 2018.

WTO action plan on trade and gender. Buenos Aires: World Trade Organization, 2017. Son., color. Legendado. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=28zU-Pnv5yk>>. Acesso em: 18 maio 2018.

ZARRILLI, Simonetta. **The Case for Mainstreaming Gender in Trade Policy**. 2017. Disponível em: <<https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/the-case-for-mainstreaming-gender-in-trade-policy>>. Acesso em: 07 maio 2018.