



**Convención sobre la eliminación
de todas las formas de discriminación
contra la mujer**

Distr. general
7 de noviembre de 2002
Español
Original: inglés

**Comité para la Eliminación de la
Discriminación contra la Mujer**

**Examen de los informes presentados por los Estados partes
de conformidad con el artículo 18 de la Convención sobre la
eliminación de todas las formas de discriminación contra la
mujer**

**Informes periódicos inicial, segundo, tercero, cuarto y quinto
de los Estados partes**

Brasil*

* El presente documento se publica sin editar.



Índice

	<i>Página</i>
1. Panorama general	3
1.1 Estadísticas e información generales	3
1.2 Estadísticas e información concretas	6
1.3 El Brasil y la protección de los derechos humanos en el plano internacional	11
1.4 Protección de los derechos humanos a nivel nacional	15
2. Artículos de la Convención	31
Artículo 1	31
Artículo 2	31
Artículo 3	67
Artículo 4	77
Artículo 5	93
Artículo 6	106
Artículo 7	129
Artículo 8	141
Artículo 9	145
Artículo 10	147
Artículo 11	161
Artículo 12	188
Artículo 13	207
Artículo 14	212
Artículo 15	222
Artículo 16	222
Bibliografía	245
Equipo encargado	256

1. Panorama general

1.1. Estadísticas e información generales

El Brasil es una República Federal integrada por 26 estados y un Distrito Federal. Abarca una superficie de 8.547.403 km². Según el censo levantado en 2000 por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el país tiene 5.561 municipios y un total de 169.590.693 habitantes.

La población del Brasil casi se decuplicó en el siglo XX, aunque ese aumento no fue uniforme a lo largo de todo el siglo. Las tasas de crecimiento demográfico más bajas correspondieron a los últimos dos decenios. Entre 1970 y 1980 la población se incrementó en promedio en un 2,48% anual. En el período 1980-1991, la tasa disminuyó al 1,93% anual. Según las cifras del censo de 2000, en los últimos diez años el crecimiento se ha desacelerado ulteriormente, al 1,63%. Los estudios preliminares indican que esa disminución del crecimiento demográfico se debe principalmente a la reducción de las tasas de fecundidad desde la segunda mitad del decenio de 1970¹. Como resultado de esa disminución, se ha reducido el tamaño medio de las familias y se ha registrado un envejecimiento de la población.

Un análisis de la distribución de la población entre las cinco grandes regiones del país indica también un crecimiento desigual. Las tasas de crecimiento más elevadas se registraron en la región del Norte, en la que vivía en 1980 y 2000 el 5,6% y el 7,6% de la población, respectivamente, y en la del Centro-Oeste, cuya proporción de la población total aumentó del 5,8% en 1980 al 6,8% en 2000. Las tres regiones más pobladas del país siguen siendo el Sudeste, el Nordeste y el Sur. Las proporciones correspondientes al Sudeste y al Sur se han mantenido prácticamente constantes desde el decenio de 1950, mientras que ha venido disminuyendo la correspondiente al Nordeste, que es la región más poblada del país².

Cuadro 1
Población residente, por regiones

<i>Periodo</i>	<i>Brasil</i>	<i>Norte</i>	<i>Nordeste</i>	<i>Sudeste</i>	<i>Sur</i>	<i>Centro-Oeste</i>
2000	169 590 693	12 893 561	47 693 253	72 297 351	25 089 783	11 616 745
1991	146 917 459	10 257 266	42 470 225	62 660 700	22 117 026	9 412 242
1980	121 150 573	6 767 249	35 419 156	52 580 527	19 380 126	7 003 515

Fuente: Censo Demográfico. Las cifras correspondientes a 2000 están tomadas de la Sinopsis preliminar.

Fundación del IBGE.

¹ Síntesis de indicadores sociales – 2000, Río de Janeiro, IBGE, 2001. La tasa general de fecundidad (promedio de hijos por mujer en edad fértil) disminuyó de 5,8 en 1970 a 2,3 en 1999.

² Sinopsis preliminar del censo demográfico de 2000, Río de Janeiro, IBGE, 2001.

Cuadro 2
Densidad de población – habitantes por kilómetro cuadrado

<i>Periodo</i>	<i>Brasil</i>	<i>Norte</i>	<i>Nordeste</i>	<i>Sudeste</i>	<i>Sur</i>	<i>Centro-Oeste</i>
2000	19,92	3,35	30,69	78,20	43,54	7,23
1991	17,26	2,66	27,33	67,77	38,38	5,86
1980	14,23	1,76	22,79	56,87	33,63	4,36

Fuente: Censo Demográfico. Las cifras correspondientes a 2000 están tomadas de la Sinopsis preliminar. Fundación del IBGE.

La densidad de población del país es de 19,92 habitantes por kilómetro cuadrado. El 57,4% de la población total se concentra en las regiones del Sudeste y el Sur, que sólo representan el 17,6% de la superficie total del país. En cambio, la región del Norte, en el que vive sólo un 7,6% de la población, abarca el 45,2% de la superficie total del país.

Las cifras del último censo de población confirman la tendencia al aumento de la proporción de población urbana, que pasó del 67,6% en 1980 al 81,2% en 2000, con una concentración creciente en las zonas metropolitanas. Según datos más recientes, actualmente sólo vive en zonas rurales el 18,8% de la población. En el cuadro *infra* se muestran los desplazamientos de población entre las zonas rurales y urbanas en los últimos 20 años.

La aplicación de las políticas públicas en las esferas de la salud, el transporte y la educación se había rezagado respecto del rápido proceso de urbanización en los últimos decenios. Los habitantes de los grandes centros urbanos padecen graves problemas dimanantes de las carencias de la infraestructura en esas esferas, en particular en la del saneamiento básico. Sin embargo, se han adoptado algunas medidas que han reducido las tasas de mortalidad y aumentado la esperanza de vida. La tasa de mortalidad del conjunto de la población, que era de 9 por 1.000 habitantes en 1980, disminuyó a 7 y 6 por 1.000 habitantes en 1996 y 1998, respectivamente. La tasa de mortalidad infantil disminuyó de 43 a 34,6 por 1.000 nacidos vivos entre 1992 y 1999³. En cuanto a la mortalidad materna, la tasa estimada era en 1999 de 160 por 100.000 nacimientos⁴.

El decenio de 1990 se caracterizó por importantes mejoras en la situación de la enseñanza en el Brasil⁵. A ese respecto, conviene destacar la importante disminución de las tasas de analfabetismo⁶, que ha ido acompañada de un aumento regular del nivel medio de educación⁷ y de la tasa de escolarización⁸. A pesar de su tendencia descendente, del 17,2% en 1992 al 13% en 1999, la tasa de analfabetismo es

³ Síntesis de indicadores sociales – 2000, Río de Janeiro, IBGE, 2001.

⁴ Indicadores del desarrollo mundial – 2001, Banco Mundial.

⁵ Informe sobre indicadores sociales – Fundación del IBGE, mayo de 2001.

⁶ Se considera analfabetas a las personas que no pueden escribir y leer frases sencillas en su idioma materno. Ese indicador se refiere exclusivamente a la población del grupo de edad de 15 años en adelante que no sabe leer ni escribir.

⁷ El nivel medio de educación se mide en años de asistencia a la escuela.

⁸ La tasa de escolarización se define como porcentaje de niños en edad escolar matriculados en la enseñanza primaria.

todavía muy elevada en el Brasil, y a finales del decenio el número total de analfabetos ascendía a 15 millones de adultos⁹.

En 1996¹⁰ el Brasil se sumó al grupo de países con un índice de desarrollo humano (IDH) elevado, según los criterios establecidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹¹. Ese año se asignó al Brasil un IDH de 0,809 y el puesto 62° entre 174 países¹². Sin embargo, en 1999, como consecuencia de las modificaciones introducidas en los criterios de cálculo de los ingresos, el Brasil volvió a quedar incluido en el grupo de países con un índice de desarrollo humano mediano, al asignársele un IDH de 0,739 y el 79° lugar. En 2000 el país había avanzado al 74° puesto, y el informe publicado en julio de 2001 indicaba que había vuelto a avanzar, al 69° puesto.

En 1999, el PIB del Brasil ascendió a 730.400 millones de dólares EE.UU., y el ingreso *per capita* se estimaba en 4.350 dólares EE.UU.¹³. Esas cifras, que sitúan al país entre los diez más ricos del mundo, no muestran las grandes desigualdades existentes en la distribución del ingreso. En los cuadros siguientes se presentan indicadores que reflejan esas desigualdades, así como los porcentajes de la población brasileña que viven en condiciones de pobreza, y su distribución por regiones.

Cuadro 3

Distribución del ingreso

Número de veces en que los ingresos del 20% más rico de la población superan los del 20% más pobre, por grandes regiones

Región	1997	1998	1999
Norte	16,06	16,20	14,96
Nordeste	19,30	17,38	17,61
Sudeste	18,49	17,61	16,41
Sur	16,57	16,26	16,15
Centro-Oeste	19,05	18,14	17,54
Total	18,93	18,06	17,36

Fuente: IBGE/Encuesta nacional por muestras de hogares (PNAD); indicadores de datos básicos (IDB)-2000 – Datasus/Ministerio de Salud.

⁹ Síntesis de indicadores sociales – 2000, Río de Janeiro, IBGE, 2001.

¹⁰ Datos de 1995.

¹¹ El PNUD viene publicando informes sobre el desarrollo humano desde 1990, con el objetivo de evaluar la calidad de vida de la población en los 174 países incluidos. El índice de desarrollo humano comprende tres indicadores: ingreso *per capita*, longevidad (expresada por la esperanza de vida al nacer) y nivel educativo (evaluado a través de los índices de escolaridad y de analfabetismo). La escala de calificación abarca del 0 al 1. Se considera que tienen tasas de desarrollo humano bajas los países con un IDH inferior a 0,500. Los índices comprendidos entre 0,500 y 0,799 corresponden a niveles de desarrollo humano medianos, mientras que se considera países con desarrollo humano elevado a aquellos con un IDH de 0,800 o más.

¹² En 1991 y 1998 el índice fue de 0,734, respectivamente.

¹³ *Indicadores del desarrollo mundial* – 2001, Banco Mundial.

Cuadro 4
Porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza¹⁴, por regiones

<i>Región</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Norte	34,49	35,43	34,85
Nordeste	52,19	49,67	50,15
Sudeste	16,00	16,25	16,78
Sur	19,07	18,68	19,84
Centro-Oeste	22,59	21,96	23,64
Total	28,40	27,73	28,36

Fuente: IBGE/PNAD; indicadores de datos básicos (IDB) – 2000 – Datasus/Ministerio de Salud.

En cuanto a la religión, la población brasileña es predominantemente cristiana, con alrededor de un 75% de católicos y un 14% de protestantes. No obstante, conviene señalar que está muy extendido el sincretismo religioso, con una marcada influencia de religiones africanas, como la *umbanda* y el *candomblé* (Religiones afro-brasileñas que mezclan las enseñanzas espiritualistas de Alan Kardec, el catolicismo y creencias llegadas al país con los esclavos africanos). Por consiguiente, el hecho de que una persona se declare católica no excluye la práctica de otros cultos (Data-Folha, 1995).

1.2. Estadísticas e información concretas

Las mujeres constituyen la mayoría de la población brasileña y viven en su mayor parte en zonas urbanas.

Cuadro 5
Evolución de la población residente, por sexo, 1980-1999

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Porcentaje</i>
1980	119 002 706	59 123 361	49,68	59 879 345	50,32
1991	146 825 475	72 485,122	49,37	74 340 353	50,63
1999	160 336 471	78 470 936	48,94	81 865 535	51,06

Fuente: IBGE – Censos de población de 1980 y 1991 y PNAD de 1999.

Mucho se ha dicho sobre la enorme distancia entre la declaración formal de los derechos y el ejercicio efectivo de la ciudadanía. En el Brasil, el enfoque de los derechos universales, que proclama la igualdad jurídica de todas las personas, todos hombres y mujeres, blancos y personas de otras razas, no ha sido suficiente para que el sistema jurídico brasileño consolidara en la práctica la igualdad deseada. Los datos socioeconómicos sobre la población brasileña revelan una situación de desigualdad. Si se analizan a la luz de indicadores tales como la raza o etnia y el sexo, esas diferencias adquieren nuevos aspectos y se profundizan las desigualdades,

¹⁴ En la PNAD de 1996 del IBGE se define la población que vive en condiciones de pobreza como la “parte de la población con un ingreso familiar *per capita* de no más de la mitad del salario mínimo”.

especialmente en el caso de grupos históricamente excluidos, como los negros y las mujeres indígenas.

En esa situación, la consolidación de la igualdad social y de género requiere conciliar el principio universal de igualdad con el reconocimiento de las necesidades específicas de los grupos históricamente excluidos y objeto de discriminación cultural.

Desde 1995, año en que se celebró en Beijing la Conferencia Mundial sobre la Mujer, el PNUD ha publicado el índice de desarrollo de género (IDG), que mide las desigualdades entre hombres y mujeres en diferentes países. Por consiguiente, los indicadores sociales de cada país se están modificando para incluir el IDG. Al incluir las diferencias de género en los indicadores sociales, se observa lo siguiente¹⁵

- Ninguna sociedad trata a las mujeres tan bien como a los hombres (Informe sobre el desarrollo humano, 1996 y 1997);
- La comparación del IDH de los países con sus niveles de ingreso confirma que la eliminación de las desigualdades de género no depende de niveles de ingreso elevados (Informe sobre el desarrollo humano, 1996, 1997 y 1999);
- La igualdad entre hombres y mujeres no está necesariamente vinculada a niveles de crecimiento económico elevado, lo que parece indicar que hay otros factores que contribuyen decisivamente a elevar el IDH; y
- La desigualdad de género está estrechamente relacionada con la pobreza (Informe sobre el desarrollo humano, 1997).

Según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el 54% de la población del país se declara blanca y el 45,4% negra o mulata, es decir, de ascendencia africana. La población africana del Brasil es una de las mayores del mundo, superada sólo por la de Nigeria, el país más densamente poblado de África. En 1999 sumaba 73 millones de personas, que viven principalmente en el Nordeste. También es muy numerosa la población de ascendencia africana en el Sudeste, donde, sin embargo, representa un porcentaje menor de la población total de la región¹⁶.

Cuadro 6
Población por raza o color y género, 1999

<i>Raza o color</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	Total
Blancos	41 581 723	45 044 996	86 626 719
Afrobrasileños	4 327 951	4 317 555	8 645 506
Mulatos	32 063 740	31 979 310	64 043 050
Asiáticos	359 991	382 381	742 372
Indígenas	127 397	134 343	261 740
Sin precisar	10 134	6 950	17 084
Total	78 470 936	81 865 535	160 336 471

Fuente: IBGE/PNAD, 1999.

¹⁵ Las consideraciones que se presentan a continuación se basan en un estudio realizado por Wânia Sant' Anna (2001).

¹⁶ En 1999 vivían en el Sudeste alrededor de 25 millones de personas de ascendencia africana.

Varios estudios indican que el cruce de los datos relativos a la raza o color con los referentes al género y a la clase social revela pronunciadas diferencias en la sociedad brasileña entre las vidas de hombres y mujeres, blancos y negros, o ricos y pobres. Esos contrastes se manifiestan transversalmente en todas las esferas de la vida social, y afectan al acceso a la educación, la salud, la calidad de vida (saneamiento básico, suministro de agua, alcantarillado), la inserción en el mercado laboral, el acceso a la información, la justicia y la ciudadanía. Por consiguiente, si se añade al IDG la variable de raza o etnia las diferencias se vuelven todavía más visibles. Los varones blancos ocupan el 41º lugar, mientras que los descendientes de africanos se sitúan en el 104º, es decir, 63 puestos por debajo. En cuanto a las mujeres, las blancas ocupan el 69º lugar, mientras que las de ascendencia africana se encuentran 45 puntos más abajo, en la 114ª posición, el índice más bajo de los cuatro grupos¹⁷. A la luz de esas diferencias, la población brasileña se ha descrito según sus peculiaridades desde el punto de vista de la situación de la mujer y de la situación racial y étnica.

Según un análisis realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA), en 1999 alrededor del 34% de la población del Brasil vivía en hogares con ingresos inferiores al límite de la pobreza y el 14% en hogares con ingresos inferiores al límite de la pobreza extrema¹⁸. En el siguiente cuadro se muestra que la proporción de descendientes de africanos entre los pobres es muy elevada en todos los grupos de edad.

Cuadro 7

Distribución racial de la pobreza y la pobreza extrema, 1999 (en porcentaje)

	<i>Descendientes de africanos</i>	<i>Blancos</i>
Total	45	54
Pobres	64	36
Extremadamente pobres	69	31

En números absolutos hay en el Brasil 53 millones de pobres, de los que 33,7 son de ascendencia africana. Hay también 22 millones de brasileños que viven en una situación de pobreza extrema, de los que 15,1 millones son de ascendencia africana. Por consiguiente, los descendientes de africanos representan el 70% del 10% más pobre de la población del país.

¹⁷ Sant' Anna, Wânia, desigualdades étnico-raciales y de género en el Brasil – Posibles enseñanzas del índice de desarrollo humano y del índice de desarrollo de género, propuesta No. 88/89, marzo-agosto de 2001, pág. 23.

¹⁸ El límite de la pobreza extrema se calcula por el costo en cada región de los alimentos básicos necesarios para satisfacer las necesidades mínimas de calorías de una persona, mientras que para calcular el límite de la pobreza se tienen en cuenta, además del costo de los alimentos, los gastos mínimos por persona en vestido, vivienda y transporte. Véase Henriques, Ricardo, “La desigualdad racial en el Brasil: evolución de las condiciones de vida en el decenio de 1990”, IPEA, texto de debate No. 807, Río de Janeiro, julio de 2001.

La esperanza de vida de las mujeres y hombres de ascendencia africana es inferior en cinco y seis años, respectivamente, a la de las mujeres blancas, que es de 71 años¹⁹. La esperanza de vida de los afrobrasileños es de 64 años, seis años menos que la de los blancos. Según un estudio realizado en 1995 por la Fundación SEADE²⁰, sobre las muertes en el municipio de São Paulo, el 40,7% de las mujeres afrobrasileñas mueren antes de cumplir 50 años.

También siguen siendo considerables las diferencias entre niños blancos y niños de ascendencia africana en cuanto a la mortalidad infantil y la mortalidad antes de los 5 años. Difieren asimismo las tasas de mortalidad en el primer año de vida de los niños nacidos de mujeres de ascendencia africana y los de mujeres blancas²¹.

Cuadro 8
Mortalidad infantil por 1.000 nacidos vivos, por color de piel de la madre

<i>Año</i>	<i>Blanca</i>	<i>Afrobrasileña</i>	Total
1977	76	96	87
1987	43	72	58
1993	37	62	37

Total: estimación indirecta basada en la información proporcionada por mujeres blancas y negras.

Fuente: IBGE, Censos Demográficos de 1980 y 1991; PNAD, 1995; y tabulaciones especiales de NEPO/UNICAMP.

Examinando la población brasileña en su conjunto, son muchos los logros alcanzados en el decenio de 1990. Por ejemplo, en la esfera de la educación cabe destacar por su importancia la disminución de las tasas de analfabetismo y el aumento del promedio de años de escolarización. Según datos del PNAD de 1999, el promedio de años de escolarización en el grupo de edad de 10 años o más es de 5,9 años entre las mujeres y 5,6 entre los hombres. No obstante, a pesar de los progresos logrados, no se ha acortado la diferencia en nivel educativo entre la población de ascendencia africana y la blanca. En 1999 la tasa de analfabetismo era de alrededor del 20% entre los descendientes de africanos y del 8,3% entre los blancos. En el grupo de edad de 15 años o más, la proporción de analfabetos funcionales²² era de alrededor del 40% entre la población de ascendencia africana y del 21% entre los blancos.

¹⁹ Según cálculos del demógrafo Juarez de Castro Oliveira, de la Fundación del IBGE.

²⁰ Barbosa, Maria Inés da S., "Es mujer, pero negra: estudio de la mortalidad en el 'cuarto de la basura'", Revista RedeSaúde, No. 23.

²¹ Véase "La mujer negra: la discriminación racial en el Brasil", Movilización de Mujeres Brasileñas, Brasilia, mayo de 2001.

²² Personas con menos de cuatro años de escolarización.

Cuadro 9
Nivel educativo de los diferentes grupos de edad, por sexo y color de la piel,
marzo de 1996 a marzo de 1997 (en porcentaje)

Grupo de edad	Sexo		Color de piel	
	Hombres	Mujeres	Blancos	Afrobrasileños
De 0 a 6 años	27,7	27,7	31,9	23,5
De 7 a 9 años	91,6	90,7	95,6	86,8
De 10 a 14 años	91,8	92,2	95,1	89,0
De 15 a 17 años	74,1	75,3	80,1	69,4
De 18 a 24 años	28,6	30,3	31,0	27,8
24 años o más	1,9	2,7	2,7	1,8

Fuente: Estudio de los niveles de vida de 1996-1997 (CD-ROM), microdatos, IBGE, 1998.

Aunque, por una parte, el indicador “promedio de años de escolarización” mostró una tendencia al aumento en el decenio de 1990 (el incremento total registrado en el conjunto de la población fue de alrededor de un año), por la otra se mantiene la diferencia de dos años que separa en promedio a los descendientes de africanos de los blancos. La situación de las mujeres afrobrasileñas es todavía más desfavorable en la esfera de la educación, a pesar de su creciente asistencia a universidades²³.

Cuadro 10
Población empleada, por sector económico y sexo, 1997 (en porcentaje)

Sector	Hombres	Mujeres	Total
Agricultura	26,8	20,2	24,2
Industria de transformación	14,5	8,8	12,3
Construcción	10,7	0,4	6,6
Otras actividades industriales	1,6	0,4	1,1
Comercio de mercancías	13,4	13,2	13,3
Prestación de servicios	12,4	30,2	19,4
Servicios de apoyo a actividades económicas	3,8	3,2	3,6
Transporte y comunicaciones	6,0	0,9	4,0
Servicios sociales	3,9	17,2	9,1
Administración pública	5,0	3,9	4,5
Otras actividades	1,9	1,7	1,8
Total (1)	100,0	100,0	100,0

Fuente: IBGE-PNAD, mapa de cuestiones de género. Preparado por el DIEESE del Ministerio de Trabajo.
Nota: (1) No se incluye la población rural de los siguientes estados del Norte: Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima y Amapá.

²³ “A pesar de las desigualdades en la esfera de la educación, la matriculación de mujeres negras en instituciones de enseñanza superior aumentó tres veces más que la de mujeres blancas entre 1960 y 1980, al multiplicarse por 7,33 y por 2,53, respectivamente”. Fuente: P. Lovell, “Raza, clase, sexo y discriminación salarial en el Brasil”, en “La mujer negra: la discriminación racial en el Brasil”. Movilización de Mujeres Brasileñas, Brasilia, mayo de 2001.

Según datos publicados por el Ministerio de Trabajo (Lista anual de información social – RAISD), en 1997 de los 241 millones de empleos existentes el 62,7% estaban ocupados por hombres. Los hombres ganan en promedio 5,9 salarios mínimos, mientras que las mujeres sólo ganan 4,6 salarios mínimos. Los datos disponibles indican también que los sueldos que ganan las mujeres son siempre inferiores a los de los hombres, independientemente de su nivel educativo y del sector productivo en el que trabajen. Por ejemplo, en 1997 los varones asalariados con un título universitario ganaban en promedio 17,3 salarios mínimos, mientras que entre las mujeres del mismo nivel educativo el promedio era de 10,1 salarios mínimos.

A pesar de esas diferencias salariales, alrededor del 26% de las familias del Brasil están encabezadas por una mujer. La proporción más elevada, 29,5%, es la de la región del Norte.

De las estadísticas y la información mencionada sobre la situación de la mujer en el Brasil se desprende que, a pesar de la igualdad proclamada formalmente en el ordenamiento jurídico del país, persiste en la práctica una situación de desigualdad que hay que afrontar.

1.3 El Brasil y la protección de los derechos humanos en el plano internacional

El derecho internacional humanitario es un movimiento históricamente reciente surgido en la posguerra como respuesta a las atrocidades del nazismo. En ese contexto hay que situar el esfuerzo por reconstruir los derechos humanos como paradigma y referencia ética que ha de orientar el sistema contemporáneo de relaciones internacionales.

Una de las principales tareas de aquel movimiento fue la de convertir los derechos humanos en una cuestión de interés legítimo para la comunidad internacional. Como señala Norberto Bobbio, los derechos humanos nacen como derechos naturales universales, se desarrollan como derechos personales positivos (al incluirse declaraciones de derechos en todas las constituciones), y, por último, se consolidan plenamente como derechos universales positivos²⁴. Teniendo en cuenta la creciente consolidación de esos derechos positivos, puede afirmarse que los tratados internacionales de protección de los derechos humanos entrañan, en particular, una conciencia ética compartida por los Estados, en la medida en que proclaman un consenso internacional sobre cuestiones fundamentales para la dignidad humana²⁵.

El proceso de universalización de los derechos humanos hizo posible el desarrollo de conjuntos de normas internacionales de protección a nivel mundial y regional,

²⁴ Norberto Bobbio, *La era de los derechos*, traducida por Carlos Nelson Coutinho, Río de Janeiro, Campus, 1988, pág. 30.

²⁵ A ese respecto, conviene mencionar que a junio de 2001 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos había sido ratificado por 147 Estados; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por 145 Estados; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, por 124 Estados; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, por 157 Estados; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, por 168 Estados; y la Convención sobre los Derechos del Niño, por 191 Estados. Véase, a ese respecto, PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano*, 2001, Nueva York/Oxford, Oxford University Press, 2001.

de ámbito general o especializado. Esos sistemas, basados en la primacía de la persona humana, se complementan entre sí e interaccionan con los sistemas nacionales de protección, con el fin de lograr la mayor eficacia posible en la defensa y promoción de los derechos fundamentales.

Al aceptar los mecanismos internacionales de protección y las obligaciones resultantes, cada Estado acepta asimismo la vigilancia internacional de la aplicación de los derechos humanos en su territorio. Por consiguiente, los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos son doblemente importantes: a la vez que consolidan los parámetros internacionales mínimos para la protección de la dignidad humana, proporcionan un foro internacional para la protección de los derechos cuando no cumplen debidamente esa función las instituciones nacionales.

Conviene destacar que, en el plano internacional, el primer estadio de la protección de los derechos humanos consistió en una protección general, genérica y abstracta basada en la igualdad formal. Ese enfoque respondía al temor de que la existencia de desigualdades pudiera servir como justificación para el exterminio y la destrucción de un pueblo, como ocurrió en el caso de la Alemania nazi. Ejemplos del enfoque basado en la igualdad formal son la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, del mismo año, que castiga la dinámica de intolerancia, basada en la destrucción del “otro” por su nacionalidad, etnia, raza o religión.

Sin embargo, no basta con tratar a la persona individual en forma general, genérica y abstracta. Será necesario especificar el sujeto de los derechos, teniendo en cuenta sus características y peculiaridades. Desde esa perspectiva, algunos sujetos de derechos o determinadas violaciones de derechos requieren una respuesta específica y diferenciada. En ese contexto, se ha abandonado el paradigma del hombre occidental adulto, heterosexual y de situación acomodada y han adquirido visibilidad nuevos sujetos de derechos. De ahí la necesidad de otorgar a determinados grupos, habida cuenta de su vulnerabilidad, formas de protección especiales y concretas. Eso significa que la diferencia ya no habrá de utilizarse para anular derechos, sino para promoverlos.

Por consiguiente, se observa, en el marco del sistema mundial, una consolidación de la coexistencia del sistema general y del sistema especial de protección de los derechos humanos, que se complementan entre sí. El sistema especial de protección corresponde al proceso de especificación del sujeto de los derechos, atendiendo a sus características específicas y concretas (por ejemplo, mujeres, niños, minorías étnicas, pueblos indígenas, refugiados, etc.). El sistema general de protección, en cambio, se aplica a todas y cada una de las personas, concebidas en forma abstracta y general.

En ese contexto aprobaron las Naciones Unidas en 1967 la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, que introdujo un nuevo enfoque del problema como causa de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo. En 1972 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó 1975 como Año Internacional de la Mujer, en el que se celebraría la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer. En 1974 comenzó la labor preparatoria para la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, puesto que la Declaración no tenía carácter obligatorio, por lo que era necesario adoptar un instrumento internacional vinculante que definiera las obligaciones jurídicas de los Estados Miembros y los derechos de los ciudadanos.

El 18 de diciembre de 1979, tras cinco años de ardua labor, con la participación decisiva de mujeres y grupos de la sociedad civil, la Asamblea General de las Naciones Unidas examinó y aprobó, en su resolución 34/180, el texto de la Convención. En septiembre de 1981 entró en vigor la Convención al depositarse el vigésimo instrumento de ratificación.

La Convención cuenta actualmente con 165 Estados Partes, entre ellos el Brasil, que la ratificó en 1984. Es el instrumento internacional de derechos humanos con mayor número de reservas formuladas por los Estados²⁶. Conviene recordar que el propio Brasil formuló reservas al párrafo 4 del artículo 15 y a los apartados a), c), g) y h) del párrafo 1 del artículo 16. No obstante, el 20 de diciembre de 1994 el Brasil retiró su oposición a esos artículos²⁷. Cabe destacar que en la Conferencia sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 se reafirmó la importancia del reconocimiento universal del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres y se hizo un llamamiento a la ratificación universal de *la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*²⁸ y alentó a todos los Estados Partes a que retiraran sus reservas que fueran contrarias a la finalidad y al propósito de la Convención o fueran incompatibles con el derecho internacional de los tratados.

Conviene recordar asimismo que en el párrafo 18 de la Declaración de Derechos Humanos de Viena se proclama que los derechos humanos de las mujeres y las niñas son parte integral, inalienable e indivisible de los derechos humanos universales. Ese concepto fue reiterado la Plataforma de Acción de Beijing de 1995.

En el preámbulo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se señala que “la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y el respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad”. También se destaca la necesidad urgente de adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en todas sus formas, afirmando que “la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de

²⁶ En efecto, por lo menos 23 de los más de 100 Estados Partes formularon en total 88 reservas sustanciales. Se da probablemente la paradoja de que la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ha maximizado su alcance geográfico a expensas de su integridad.

²⁷ El artículo 15 otorga a hombres y mujeres iguales derechos para escoger libremente su domicilio y lugar de residencia. El artículo 16 establece la igualdad de derechos en el matrimonio y las relaciones familiares. El 20 de diciembre de 1994 el Brasil informó al Secretario General de las Naciones Unidas de que retiraba sus reservas.

²⁸ El artículo 39 de la Declaración de Viena dice lo siguiente: “La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, encubiertas o palmarias. Las Naciones Unidas deben promover el objetivo de lograr para el año 2000 la ratificación universal por todos los Estados de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Se debe alentar la búsqueda de soluciones habida cuenta del número particularmente grande de reservas a la Convención. Entre otras cosas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer debe seguir examinando las reservas a la Convención. Se insta a los Estados a que retiren todas las reservas que sean contrarias al objeto y la finalidad de la Convención o incompatibles con el derecho internacional convencional”.

condiciones con el hombre, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz”.

La Convención impone a los Estados Partes la doble obligación de eliminar la discriminación y garantizar la igualdad. Se propugnan, pues, dos enfoques diferentes: a) el represivo o punitivo (prohibición de la discriminación); y b) el positivo o de fomento (promoción de la igualdad).

En lo que se refiere a la vigilancia, cabe mencionar que la Convención sólo prevé el procedimiento de presentación de informes nacionales. El artículo 18 de la Convención encomienda al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer el examen de los informes presentados por los Estados Partes sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la Convención, así como sobre las dificultades surgidas en ese proceso.

El Protocolo Opcional de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer fue adoptado en 1999, con ocasión del vigésimo aniversario de la convención. En el Protocolo se establecen dos mecanismos de seguimiento: a) el derecho a presentar al Comité comunicaciones sobre la violación de cualquiera de los derechos proclamados en la Convención; y b) un procedimiento de investigación que faculta al Comité para investigar la existencia de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos de las mujeres. El Brasil ratificó la Convención el 1º de febrero de 2001 y firmó el Protocolo Opcional el 13 de marzo de 2001. El presente documento es el primer informe presentado por el Brasil al Comité con arreglo al artículo 18 de la Convención.

El Brasil ha ratificado asimismo otros tratados internacionales pertinentes relativos a la protección de los derechos humanos que prohíben la discriminación y establecen la obligación de promover la igualdad, con el fin de garantizar el máximo goce posible de los derechos humanos.

Desde el restablecimiento de la democracia y, en particular, tras la adopción de la Constitución Federal de 1988, el Brasil ha adoptado medidas importantes para la adopción de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. Entre los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Brasil se cuentan los siguientes:

- a) *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, ratificada el 1º de febrero de 1984;
- b) *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, ratificado el 20 de julio de 1989;
- c) *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*, ratificada el 28 de septiembre de 1989;
- d) *Convención sobre los Derechos del Niño*, ratificada el 24 de septiembre de 1990;
- e) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, ratificado el 24 de enero de 1992;
- f) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, ratificado el 24 de enero de 1992;

g) Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”), ratificado el 25 de septiembre de 1992;

h) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”), ratificada el 27 de noviembre de 1995;

i) Protocolo a la Convención Americana sobre la Abolición de la Pena de Muerte, ratificado el 13 de agosto de 1996; y

j) Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (“Protocolo de San Salvador”), ratificado el 21 de agosto de 1996.

Por encima de sus objetivos concretos en la esfera de los derechos humanos, todos los instrumentos internacionales mencionados comparten el objetivo común de promover la igualdad e imponen a los Estados Partes la obligación de velar por el disfrute libre y pleno de los derechos humanos, sin discriminación alguna. Conviene mencionar que, con arreglo al Programa Nacional de Derechos Humanos, incumbe al poder ejecutivo promover la amplia difusión de los tratados internacionales ratificados por el Brasil. Así se ha hecho mediante publicaciones, debates, seminarios y cursos de formación impulsados por la administración pública en colaboración con organizaciones de la sociedad civil.

Además de ratificar esos tratados internacionales, el Brasil reconoció, por el Decreto Legislativo No. 89, de 3 de diciembre de 1998, la competencia jurisdiccional del Tribunal Interamericano de Derechos Humanos. El Brasil firmó asimismo, en febrero de 2000, el Estatuto del Tribunal Penal Internacional, aprobado en Roma en julio de 1998.

1.4 Protección de los derechos humanos a nivel nacional

El presente documento es el primer informe que somete el Brasil al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

El informe se basa fundamentalmente en la Constitución Federal de 1988, las constituciones de los estados y las leyes ordinarias adoptadas para dar cumplimiento a la Carta de 1988. A continuación se examina ese conjunto de normas, prestando particular atención a las disposiciones tendentes a garantizar la igualdad y combatir la discriminación contra la mujer a nivel nacional.

Constitución Federal

Tras 21 años de dictadura militar, de 1964 a 1985, se inició en el Brasil un proceso de democratización. El régimen autoritario había suprimido los derechos y libertades más fundamentales. Las Fuerzas Armadas habían asumido el control directo de las funciones gubernamentales, impulsando la militarización del poder.

En 1985 se inició un proceso lento y gradual de transición hacia la democracia. La sociedad civil se fue fortaleciendo mediante la adopción de nuevas formas de organización, movilización y diálogo, con importantes logros sociales y políticos. Surgieron nuevos agentes y movimientos sociales, que con sus peticiones y reivindicaciones impulsaron la democratización del país.

La transición lenta y gradual hacia la democracia hizo posible el restablecimiento del control civil sobre las fuerzas militares. Se manifestó la necesidad de definir en un nuevo conjunto de normas el pacto social y político que se configuraba. Ese proceso condujo a la promulgación de un nuevo ordenamiento constitucional, la Constitución del 5 de octubre de 1988.

La Constitución de 1988 constituye el hito jurídico en la transición democrática y la institucionalización de los derechos humanos en el país. La Carta marcó la ruptura con el régimen militar autoritario establecido en 1964 y recogió el nuevo consenso democrático. Tras 21 años de régimen autoritario, la Constitución restablecía el imperio de la ley, la separación de poderes, el ordenamiento federal, la democracia y los derechos fundamentales, basados en el reconocimiento de la dignidad humana.

La Constitución de 1988 proclama, entre otros principios fundamentales, un Estado democrático de derecho, el reforzamiento del ordenamiento federal y la separación de poderes. Se pretendía fortalecer la democracia en un sentido participativo estableciendo mecanismos de participación comunitaria directa (por ejemplo, plebiscitos, referéndums e iniciativas populares, según lo previsto en el artículo 1 y en el artículo 14) y el derecho a la participación orgánica y comunitaria (artículos 10 y 11, punto VII del artículo 194 y punto III del artículo 198).

En cuanto a la separación de poderes, la Carta prescribe relaciones de independencia y armonía entre el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial y define sus ámbitos de competencia respectivos. Además de la descentralización política en sentido orgánico, el texto constitucional, al adoptar el principio federal, asume también la descentralización política en sentido geográfico y espacial. Se definen un Gobierno Central, los estados, los municipios y el Distrito Federal como entidades federativas autónomas.

Conviene mencionar que, en los puntos I y IV del párrafo 4 del artículo 60, la Constitución de 1988 establece como “cláusula inviolable”, es decir, como su núcleo esencial irrenunciable, la forma federal del Estado, la separación de poderes, el voto directo, secreto, universal y periódico y los derechos y garantías individuales.

El texto constitucional representa un avance extraordinario hacia la consolidación de los derechos y garantías fundamentales, y es el documento de esa índole más completo y detallado de la historia constitucional del país.

En el punto III de su artículo 1, la Carta de 1988 proclama el reconocimiento de la dignidad humana como núcleo fundamental y definitorio del ordenamiento jurídico brasileño y como criterio y parámetro que han de orientar la interpretación del sistema constitucional introducido en 1988. La dignidad humana y los derechos y garantías fundamentales adquieren especial fuerza, se extienden por todo el entramado constitucional y se erigen en criterio de interpretación de todas las normas del ordenamiento jurídico nacional.

En ese contexto, la Carta de 1988 introduce innovaciones muy significativas en el plano de las relaciones internacionales, con arreglo a los puntos I a X del artículo 4. Por una parte, se reproduce la tradicional preocupación, que se remonta a la época del Imperio, por la independencia nacional y la no intervención, y se reafirman los ideales republicanos de defensa de la paz, pero, por otra parte, se introduce una nueva orientación internacionalista sin precedentes en la historia constitucional del Brasil. Ese enfoque internacionalista se traduce en los principios de primacía de los derechos humanos, autodeterminación de los pueblos, repudio del terrorismo y el racismo, y

cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad (puntos II, III, VIII y IX del artículo 4).

La Constitución de 1988 se aparta de cartas anteriores en la afirmación sin precedentes de la primacía del respeto de los derechos humanos como paradigma del orden internacional. Ese principio exige la apertura del ordenamiento jurídico interno al sistema internacional de protección de los derechos humanos. Al adoptar la primacía de los derechos humanos como principio rector de sus relaciones internacionales, el Brasil acepta la idea de que los derechos humanos son una cuestión de preocupación e interés legítimos para la comunidad internacional. En ese sentido, los derechos humanos adquieren en la Carta de 1988 una dimensión mundial.

Tampoco tiene precedentes la estipulación, al final de la larga declaración de derechos que figura en los puntos I a LXXVII del artículo 5, de que “los derechos y garantías proclamados en la presente Constitución no excluyen otros derivados del régimen y los principios constitucionales o de los tratados internacionales en los que es parte la República Federal del Brasil” (párrafo 2 del artículo 5). Por consiguiente, la Carta de 1988 introduce la innovación de incluir, entre los derechos constitucionalmente protegidos, los contenidos en los tratados internacionales en los que el Brasil sea parte. Se otorga así a los derechos internacionales un rango especial y diferenciado como normas constitucionales²⁹.

La Carta de 1988 contiene asimismo el principio de la aplicabilidad inmediata de las disposiciones que proclaman derechos y garantías fundamentales, en virtud del párrafo 1 del artículo 5.

Un momento importante en la defensa de los derechos humanos de las mujeres fue el diálogo establecido en el período anterior a 1988 con el fin de definir normas de rango constitucional. En ese contexto surgió el “Testimonio de las mujeres brasileñas a los miembros de la Asamblea Constituyente”, en el que se consignaron las principales reivindicaciones del movimiento por los derechos de la mujer y que se basaba en las deliberaciones y debates celebrados a nivel nacional. Como resultado de la eficaz movilización del movimiento durante la labor de la Asamblea Constituyente, en el texto constitucional de 1988 se incorporó la mayor parte de las reivindicaciones de las mujeres.

El éxito del movimiento de mujeres ha quedado plasmado, entre otras, en las siguientes estipulaciones constitucionales:

a) Igualdad de derechos para hombres y mujeres en general (punto I del artículo 5) y dentro de la familia (párrafo 5 del artículo 226);

b) Prohibición de la discriminación en el mercado de trabajo por motivos de sexo, edad, color o estado civil (punto XXX del artículo 7, con regulación posterior por la Ley 9.029, 13 de abril de 1995, que prohíbe exigir, como requisito para la admisión en el mercado laboral o la continuación de relaciones laborales legales, pruebas de embarazo o certificados de esterilización, y otras prácticas discriminatorias);

²⁹ Existen grandes divergencias doctrinales y de jurisprudencia en cuanto al rango jurídico en el Brasil de los tratados de protección de los derechos humanos. Se manifiestan a ese respecto cuatro corrientes, que sostienen que los tratados sobre derechos humanos tienen rango: a) supraconstitucional; b) constitucional; c) superior a las leyes pero inferior a la Constitución; y d) igual al de la legislación federal (posición adoptada por la mayoría del Tribunal Supremo Federal).

- c) Protección del mercado laboral para la mujer mediante incentivos específicos (punto XX del artículo 7, con regulación posterior por la Ley 9.799, de 26 de mayo de 1999, que incorpora al Código del Trabajo normas para el acceso de la mujer al mercado laboral);
- d) Derecho de las mujeres presas a tener consigo a sus hijos durante el período de lactancia (punto L del artículo 5);
- e) Protección de la maternidad como derecho social (artículo 6), con un permiso de maternidad sin pérdida de empleo y sueldo, por un período de 120 días (punto XVIII del artículo 7);
- f) Igualdad de acceso para hombres y mujeres, en el marco de la reforma agraria, al título de propiedad y el usufructo de propiedades rurales, independientemente de su estado civil (párrafo único del artículo 189);
- g) Planificación familiar como libre elección de la pareja, con atribución al Estado de la competencia de proporcionar recursos educativos y científicos para facilitar el ejercicio de ese derecho (párrafo 7 del artículo 226, con regulación posterior por la Ley 9.263, de 12 de enero de 1996, que prevé medidas de planificación familiar en el marco de un sistema de atención de salud general y completa); y
- h) Obligación del Estado de combatir la violencia dentro de la familia (párrafo 8 del artículo 226).

Por consiguiente, la Constitución brasileña está plenamente en conformidad con los parámetros internacionales aceptados por el Brasil al ratificar la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, y recoge a la vez disposiciones punitivo-represivas (prohibición de la discriminación), y de fomento (promoción de la igualdad).

No está de más señalar que los progresos logrados en el plano internacional han impulsado asimismo cambios internos. A ese respecto, conviene destacar la influencia de instrumentos tales como la *Convención de 1979 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, la Declaración y Programa de Acción de Viena sobre Derechos Humanos, de 1993, la Declaración de la Conferencia sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de 1994, y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995. Esos instrumentos internacionales alentaron al movimiento de mujeres a exigir la aplicación en sus respectivos países de los progresos logrados en el plano internacional.

A pesar de los importantes avances consignados en las disposiciones constitucionales y en acuerdos internacionales, reforzados a veces por legislación de menor rango, en el Código Civil de 1916³⁰ y en el Código Penal de 1940 figuran todavía disposiciones basadas en una perspectiva sexista y discriminatoria respecto de la

³⁰ Conviene señalar, sin embargo, que la Ley No. 10.406, de 10 de enero de 2002, por la que se establece el Nuevo Código Civil, que ha de entrar en vigor el 11 de enero de 2003, introduce cambios sustanciales, como la igualdad absoluta entre los cónyuges mediante la eliminación de la “patria potestad” que se denominará en lo sucesivo “potestad familiar”, y la utilización del término “ser humano” para sustituir a “hombre” en su sentido genérico.

mujer³¹. Análisis e investigaciones sociojurídicas realizadas desde el punto de vista de la condición de la mujer por mujeres académicas con formación jurídica revelan la persistencia de una jurisprudencia discriminatoria basada en una doble moral, que aplica diferentes medidas al comportamiento de los hombres y al de las mujeres³². De ahí la necesidad urgente de promover una doctrina jurídica basada en el cumplimiento de los parámetros internacionales y constitucionales de protección de los derechos humanos de las mujeres, que entrañan una perspectiva democrática e igualitaria respecto de las cuestiones de género.

Legislación federal

Además de los importantes avances plasmados en la Constitución de 1988 y en la adopción por el Estado del conjunto de normas internacionales para la protección de los derechos humanos, el Brasil inició en 1988 el más intenso proceso de elaboración de normas relativas a la protección de los derechos humanos de su historia legislativa. Puede decirse que la mayoría de las normas de protección de los derechos humanos, concebidas para garantizar el ejercicio de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, se han elaborado sobre la base de la Constitución de 1988 y como complemento de ésta. A este respecto, merecen una mención especial las leyes siguientes:

a) Ley No. 7.716, de 5 de enero de 1989, que define los delitos relacionados con prejuicios raciales o de color y estipula que el racismo es un delito imprescriptible y no caucionable (antes de la Constitución de 1988, el racismo era un delito menor);

b) Ley No. 8.069, de 13 de julio de 1990, que establece el Estatuto del Niño y el Adolescente y se considera una de las leyes de ese tipo más avanzadas del mundo, pues establece un régimen de protección plena de la infancia y la adolescencia;

c) Ley No. 9.140, de 4 de diciembre de 1995, que reconoce como muertas a las personas desaparecidas por su participación en actividades políticas del 2 de septiembre de 1961 al 15 de agosto de 1979 y define la responsabilidad del Estado en esas muertes, con las correspondientes indemnizaciones para los familiares de las víctimas;

d) Ley No. 9.265, de 12 de febrero de 1996, que regula el punto LXXVII del artículo 5 de la Constitución Federal estipulando la gratuidad de los actos necesarios para el ejercicio de la ciudadanía;

e) Decreto No. 1.904, de 13 de mayo de 1996, que establece el Programa Nacional de Derechos Humanos, iniciativa sin precedentes que otorga a los derechos

³¹ Cabe mencionar a título de ejemplos los artículos 233, 247, 219, 380 y 1744 c II del Código Civil, además de las disposiciones del Código Penal que también reflejan una actitud discriminatoria hacia la mujer, como analizaremos en el presente informe.

³² A ese respecto, merecen destacarse, entre otros estudios, “A Figura/Personagem Mulher em Processos de Família” (La figura/personaje de la mujer en los procesos familiares), de Silvia Pimentel, Beatriz Di Giorgi y Flavia Piovesan, 1993; “Estupro: Crime ou Cortesia? Abordagem sociojurídica de género” (La violación: ¿delito o cortesía?: enfoque sociojurídico del género), de Silvia Pimentel, Ana Lucia P. Schritzmeyer y Valéria Pandjarijian, 1998. Cabe mencionar también la colección “As Mulheres e os Direitos Civis” (Las mujeres y los derechos civiles), que publica CEPIA (Ciudadanía, Estudio, Investigación, Información y Acción), con el apoyo del UNIFEM, el FNUAP, la Fundación Ford y la Comisión Europea, y que cuenta ya con tres volúmenes en los que se recogen diversos estudios sobre el tema.

humanos rango de política oficial y contiene propuestas de medidas públicas para la protección y la promoción de los derechos civiles y políticos en Brasil;

f) Ley No. 9.299, de 7 de agosto de 1996, que traspa de los tribunales militares a los tribunales civiles el enjuiciamiento de los delitos contra la vida cometidos por la policía militar;

g) Ley No. 9.455, de 7 de abril de 1997, que define y sanciona los delitos de tortura como no caucionables y no sujetos a la aplicación de perdones o amnistías, y establece la responsabilidad de los instigadores, de los autores y de las personas que, estando en condiciones de impedirlos, no lo hayan hecho, de conformidad con lo dispuesto en el punto XLIII del artículo 5 de la Constitución de 1988;

h) Ley No. 9.807, de 13 de julio de 1999, que establece normas para la organización y el mantenimiento de programas especiales de protección de las víctimas y testigos amenazados y crea el Programa Federal de asistencia a las víctimas y testigos amenazados.

En cuanto a los derechos humanos de las mujeres, conviene mencionar las siguientes leyes, de conformidad con un estudio realizado por el CFEMEA:

Leyes que protegen los derechos de la mujer (aprobadas después de la Constitución)³³

<i>Número/Fecha</i>	<i>Resumen</i>	<i>Observaciones</i>
1. Ley No. 8.009, de 29 de marzo de 1990	Establece garantías contra la confiscación de la residencia.	
2. Ley No. 8.212, de 24 de julio de 1991	Dispone la organización de la Seguridad Social y establece un plan de cálculo de costos, entre otras medidas.	Garantiza el pago de la licencia de maternidad a las mujeres beneficiarias de la Seguridad Social.
3. Ley No. 8.213, de 24 de julio de 1991	Establece planes de prestaciones de la Seguridad Social, entre otras medidas.	Regula, entre otras cosas, derechos constitucionales de las mujeres como la población diferenciada y la licencia de maternidad.
4. Ley No. 8.408, de 13 de febrero de 1992	Reformula la redacción de las disposiciones de la Ley No. 6.515, de 26 de diciembre de 1977.	Fija el plazo de separación judicial y determina que al separarse la mujer debe volver a utilizar su apellido de soltera, a menos que ello le ocasione perjuicio grave.
5. Ley No. 8.560, de 29 de diciembre de 1992	Regula, entre otras cuestiones, las demandas por paternidad referentes a hijos nacidos fuera del matrimonio.	Regula el reconocimiento de hijos nacidos fuera del matrimonio, el registro de los nacimientos, sólo por la madre, y la presentación de demandas por paternidad.
6. Ley No. 8.629, de 25 de febrero de 1993	Regula la aplicación de las disposiciones relativas a la reforma agraria y contenidas en el capítulo III del título VII de la Constitución Federal.	Por su artículo 19 garantiza la concesión del título de propiedad y del usufructo al hombre, a la mujer o a ambos, independientemente de su estado civil, otorgando preferencia a quienes estén a cargo de familias numerosas.

³³ El Congreso Nacional aprobó también el proyecto de ley No. 3.692/93, presentado por la diputada Socorro Gomes, que estipula la obligación del sistema de salud pública de realizar pruebas del ADN. El proyecto de ley fue vetado por el Presidente de la República (MSC 239/95), y el Congreso Nacional respaldó el veto presidencial el 16 de agosto de 1995. El Congreso aprobó el proyecto de ley No. 2802/92, presentado por la Comisión Parlamentaria que investigó el exterminio de menores, que fue vetado en su totalidad por el Presidente de la República el 30 de diciembre de 1997. El Congreso aprobó el proyecto de ley complementario No. 26/96, presentado por la diputada Maria Laura, que prevé que, en caso de accidente laboral o de transporte con resultado de muerte de un afiliado a la Seguridad Social, se indemnice siempre al cónyuge, ya sea marido o mujer. El proyecto de ley fue vetado en su totalidad el 6 de julio de 1999. El Congreso aprobó el proyecto de ley complementario No. 50/95, presentado por el diputado Jackson Pereira, por el que se modifica la Ley No. 7.998, de 11 de enero de 1990, relativa al subsidio de desempleo, con el objetivo, entre otros, de ampliar sus prestaciones a los empleados del servicio doméstico. Ese proyecto de Ley fue también vetado en su totalidad. El Congreso aprobó el proyecto de ley No. 3189/97 (originariamente proyecto de ley complementario No. 135/96), por el que se modifica el Código Penal para introducir una presunción concluyente de violencia si la víctima es menor de 14 años o sufre de enajenación o retraso mental y el autor del delito es consciente de ello, y la presunción relativa de violencia si la víctima no está en condiciones de ofrecer resistencia. Ese proyecto de ley fue vetado en su totalidad.

Número/Fecha	Resumen	Observaciones
7. Decreto Legislativo No. 26, de 23 de junio de 1994	Dispone el retiro de las reservas formuladas por el Gobierno del Brasil al firmar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.	
8. Ley No. 8.861, de 25 de marzo de 1994	Reformula la redacción de los artículos 387 y 392 del Código del Trabajo y modifica los artículo 12 y 25 de la Ley No. 8.212, de 24 de julio de 1991, y los artículos 39, 71, 73 y 106 de la Ley No. 8.213, de 24 de julio de 1991, relativos todos ellos al derecho a licencia de maternidad.	Garantiza el derecho a licencia de maternidad para todas las mujeres trabajadoras urbanas y rurales, así como para las empleadas domésticas, y el derecho a un subsidio de maternidad para las pequeñas productoras rurales y las trabajadoras autónomas. La ley fue aprobada como resultado de una amplia movilización. El artículo 1, que modifica el Código del Trabajo, fue vetado por el Presidente. La regulación del subsidio de maternidad se limitó a la Seguridad Social.
9. Ley No. 8.921, de 25 de julio de 1994	Reformula la redacción del punto II del artículo 131 del Código de Trabajo.	El término “aborto no doloso” fue sustituido por el de “aborto” al enumerar los motivos de ausencia del trabajo que no constituyen absentismo laboral.
10. Ley No. 8.930, de 6 de septiembre de 1994	Reformula la redacción del artículo 1 de la Ley No. 8.072, de 25 de julio de 1990, que define los delitos horrendos en el sentido del punto XLIII del artículo 5 de la Constitución Federal, entre otras disposiciones.	Incluye la violación en el grupo de delitos horrendos no caucionables, de conformidad con el punto XLIII del artículo 5 de la Constitución Federal.
11. Ley No. 8.952, de 13 de diciembre de 1994	Modifica el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso de investigación y el interdicto preventivo.	Regula la participación de los cónyuges en la presentación de demandas inmobiliarias que impliquen derechos <i>in rem</i> .
12. Ley No. 8.971, de 29 de diciembre de 1994	Regula el derecho del hombre y la mujer que vivan en pareja a pensión alimenticia y a la herencia.	Regula el derecho del hombre y la mujer que vivan en pareja a pensión alimenticia y a la herencia, a condición de que hayan convivido durante más de 5 años o hayan tenido hijos.
13. Decreto Legislativo No. 63, de 19 de abril de 1995	Dispone la aprobación del texto del Convenio sobre la adopción internacional, concertado en La Haya el 29 de mayo de 1993.	
14. Decreto Legislativo No. 107, de 1° de septiembre de 1995	Dispone la aprobación del texto de la Convención interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, firmado en Belém-Pará el 9 de junio de 1994.	

Número/Fecha	Resumen	Observaciones
15. Ley No. 8.974, de 5 de enero de 1995	Regula los puntos II y V del párrafo 1 del artículo 225 de la Constitución Federal y define las normas para la utilización de técnicas de ingeniería genética, entre otras cuestiones.	Define las normas para la utilización de técnicas de ingeniería genética (entre ellas la fertilización <i>in vitro</i> y la utilización de “madres de alquiler”) y la liberación en el entorno de organismos genéticamente modificados (OGM), y autoriza al poder ejecutivo a establecer, en la oficina de la Presidencia de la República, una Comisión Técnica Nacional sobre Seguridad Biológica.
16. Ley No. 8.978, de 9 de enero de 1995	Dispone la construcción de guarderías y parvularios.	En los conjuntos residenciales financiados por el Sistema de Financiación de Vivienda se atenderá prioritariamente a la construcción de guarderías y parvularios.
17. Ley No. 9.029, de 13 de abril de 1995.	Prohíbe la imposición como requisito para la contratación en un empleo o la continuación de una relación laboral legítima de pruebas de embarazo o certificados de esterilización, y otras prácticas discriminatorias.	La prohibición se aplica a la exigencia de pruebas, exámenes, investigaciones, certificación o declaración por expertos o cualquier otro procedimiento relacionado con la esterilización o el embarazo, y la inducción o instigación a la esterilización, a la utilización de métodos anticonceptivos, etc.; se fijan las penas correspondientes.
18. Ley No. 9.046, de 18 de mayo de 1995.	Añade nuevos párrafos al artículo 83 de la Ley No. 7.210, de 11 de julio de 1984 (Ley sobre el cumplimiento de las penas).	Estipula que los establecimientos penales para mujeres deberán contar con instalaciones que permitan a las reclusas con hijos pequeños atender al cuidado de éstos.
19. Ley No. 9.100, de 2 de octubre de 1995.	Establece normas para las elecciones municipales del 3 de octubre de 1996, entre otras cuestiones.	En el párrafo 3 del artículo 11 se estipula que en cada partido político o coalición deberá reservarse a mujeres una cuota mínima del 20% de los puestos disponibles.
20. Ley No. 9.263, de 2 de enero de 1996	Regula la aplicación del párrafo 7 del artículo 226 de la Constitución Federal, relativo a la planificación de la familia, y estipula penas, entre otras cuestiones.	Los artículos 10 y 11, el párrafo único del artículo 14 y el artículo 15, que regulaban la esterilización voluntaria, fueron vetados. Los vetos fueron desestimados el 13 de agosto de 1997, y los artículos se publicaron en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1997.
21. Ley No. 9.278, de 10 de mayo de 1996	Regula la aplicación del párrafo 3 del artículo 226 de la Constitución Federal.	Regula la aplicación del párrafo 3 del artículo 226 de la Constitución Federal, que estipula que las uniones estables deben considerarse como unidades familiares. Fueron vetados los artículos 3, 4 y 6, que permitirían a los cónyuges definir mediante contrato sus derechos y obligaciones en el matrimonio.

<i>Número/Fecha</i>	<i>Resumen</i>	<i>Observaciones</i>
22. Ley No. 9.281, de 5 de junio de 1996	Revoca los artículos 213 y 214 de la Ley Ejecutiva No. 2.848, de 7 de diciembre de 1940 (Código Penal).	Revoca los párrafos únicos de los artículos 213 y 214 de la Ley Ejecutiva No. 2.848, de 7 de diciembre de 1940 (Código Penal), por los que se reducían las sanciones aplicables a los delitos cometidos contra menores de 14 años.
23. Ley No. 9.318, de 6 de diciembre de 1996	Modifica el inciso h) del punto II del artículo 61 del Código Penal.	Se incluye entre las circunstancias agravantes de un delito la de que haya sido cometido contra una mujer embarazada.
24. Ley No. 9.394, de 20 de diciembre de 1996	Establece directrices y bases para el sistema educativo.	Dispone un sistema de educación temprana a través de guarderías o instituciones equivalentes para niños de hasta 3 años de edad y parvularios para niños de 4 a 6 años.
25. Ley No. 9.455, de 7 de abril de 1997	Define los delitos de tortura, entre otras cuestiones.	Define los delitos de tortura (constricción mediante violencia con resultado de sufrimiento físico o mental, extracción por la fuerza de confesiones o información con fines de investigación policial, judicial o administrativa, o aplicación de castigos personales; esos delitos se sancionan con penas de 2 a 5 años de prisión y multas, incrementadas en un tercio si el autor de las torturas es funcionario u ocupa un cargo público).
26. Ley No. 9.504, de 30 de septiembre de 1997	Establece normas electorales.	<p>Disposiciones generales – Inscripción de los candidatos.</p> <p>De conformidad con el párrafo 3 del artículo 10, cada partido político o coalición debe reservar un mínimo del 30% y un máximo del 70% de los puestos disponibles para los candidatos de cada sexo.</p> <p>De conformidad con el artículo 16, 45 días antes de las elecciones, a más tardar, los tribunales electorales regionales deberán remitir al tribunal electoral superior, con fines de centralización y difusión de los datos, la lista de candidatos que se presenten a las elecciones mayoritarias y proporcionales, con indicación de su sexo y del cargo al que se presenten.</p> <p>Disposiciones transitorias:</p> <p>De conformidad con el artículo 80, en las elecciones de 1988 cada partido político o coalición debía reservar un mínimo del 25% y un máximo del 75% de los puestos disponibles para los candidatos de cada sexo.</p>

<i>Número/Fecha</i>	<i>Resumen</i>	<i>Observaciones</i>
27. Ley No. 9.520, de 27 de noviembre de 1997	Revoca las disposiciones de la Ley Ejecutiva, No. 3.689, de 3 de octubre de 1941 (Código de Procedimiento Penal) relativas al derecho de la mujer a presentar demandas o reclamaciones.	Garantiza el ejercicio del derecho de la mujer a presentar demandas o reclamaciones.
28. Ley No. 9.601, de 21 de enero de 1998	Regula los contratos de trabajo de duración indefinida.	Estipula que los contratos temporales deben ser como mínimo de tres meses de duración, renovables por dos años ³⁴ .
29. Ley No. 9.713, de noviembre de 1998	Modifica disposiciones de la Ley No. 6.450, de 14 de octubre de 1997, entre otras cuestiones.	Dispone la organización básica de la Policía Militar del Distrito Federal (con el fin de unificar la plantilla masculina y la femenina).
30. Enmienda Constitucional No. 20, de diciembre de 1998	Establece el Sistema General de Seguridad Social.	Regula el Sistema General de Seguridad Social modificando, entre otras cosas, el derecho a las mujeres a la jubilación ³⁵ .
31. Ley No. 9.797, de 6 de mayo de 1999	Estipula la obligación de los hospitales del Sistema Único de Salud (SUS) de realizar cirugía cosmética de reparación de hechos en casos de mutilación resultante de técnicas de tratamiento del cáncer.	Las mujeres que hayan sufrido mutilación total o parcial del pecho como resultado de técnicas de tratamiento del cáncer tienen derecho a cirugía cosmética reconstructiva.
32. Ley No. 9.799, de 26 de mayo de 1999	Incorpora al Código del Trabajo normas relativas al acceso de las mujeres al mercado laboral, entre otras cosas.	El Código del Trabajo, aprobado por la Ley Ejecutiva No. 5.452, de 1º de mayo de 1943, entró en vigor con modificaciones relativas a la duración de los contratos, las condiciones de trabajo y la discriminación contra la mujer. Algunas disposiciones fueron vetadas ³⁶ .

³⁴ El movimiento de mujeres criticó los contratos laborales de duración fija, alegando que el establecimiento de un período mínimo y la existencia de una jornada básica contractual en muchas ocasiones socava dos de las “garantías” establecidas en este mismo instrumento: el derecho a licencia de maternidad y la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas.

³⁵ En opinión del movimiento de mujeres, la Enmienda debilita el concepto inspirador del Sistema de Seguridad Social y refuerza su carácter contributivo.

³⁶ Fueron vetados los artículos 390A, 390D, 401A y 401B.

El artículo 390A estipulaba lo siguiente: “Todo despido será nulo si se produce como resultado de la presentación de una demanda por violación de los principios de igualdad profesional y de oportunidades entre hombres y mujeres”. El veto se fundamentó en las razones siguientes: “Esa cláusula, al declarar nulo el despido de cualquier trabajador que haya presentado una demanda por discriminación, ha creado una situación de estabilidad del empleo, que contradice el punto I del artículo 7 de la Constitución Federal, que no reconoce en general como derecho la estabilidad en el empleo. Además, en su forma prevista, esa disposición alentaría la presentación de demandas como medida preventiva para lograr la estabilidad en el empleo, por lo que terminaría por producir el efecto contrario al perseguido, restringiendo ulteriormente las oportunidades de empleo de las mujeres, en vez de aumentarlas. Puesto que esa disposición es de carácter genérico y no fija un plazo de vigencia de las condiciones de estabilidad laboral, resulta anticonstitucional y procede vetarla”.

<i>Número/Fecha</i>	<i>Resumen</i>	<i>Observaciones</i>
33. Ley No. 9.876, de 26 de noviembre de 1999	Dispone el pago de las cuotas de la Seguridad Social por los contribuyentes, así como el cálculo de las prestaciones, y modifica disposiciones de la Ley No. 8.212 y de la Ley No. 8.213, ambas de 24 de julio de 1991, entre otras cuestiones.	
34. Ley No. 9.975, de 23 de junio de 2000	Añade un artículo a la Ley No. 8.069, de 13 de julio de 1990, que establece el Estatuto del Niño y el Adolescente.	

El artículo 390D estipulaba lo siguiente: “Si se determina que la ruptura de la relación laboral es imputable a discriminación, el empleado podrá escoger entre: I) ser readmitido con el pago íntegro de la remuneración correspondiente al período en que no haya trabajado, ajustada según proceda por la devaluación de la moneda, e incrementada con los intereses legales; o II) percibir el doble de la remuneración correspondiente al período en que no haya trabajado, ajustada según proceda por la devaluación de la moneda e incrementada con los intereses legales”. El veto se fundamentó en las razones siguientes: “La cuestión ya se ha regulado por ley. Esa disposición constituye una mera transcripción del artículo 4 de la Ley No. 9.029/95, actualmente en vigor, por lo que contradice lo dispuesto en el punto IV del artículo 7 de la Ley Complementaria No. 95/98, que prohíbe la regulación de una misma cuestión por más de una ley. Puesto que el proyecto de ley no tiene por objeto remplazar a la Ley No. 9.029/95 y no la revoca explícitamente, esa disposición debe ser vetada, pues es contraria al interés público la multiplicación de disposiciones jurídicas de contenido idéntico”.

El artículo 401A estipulaba lo siguiente: “Se considerarán delitos las siguientes prácticas discriminatorias: i) la imposición como requisitos de pruebas, exámenes, investigaciones, informes de expertos, declaraciones u otros procedimientos relacionados con la esterilización o el embarazo; ii) la adopción por el empleador de medidas que supongan: a) la inducción o instigación a la esterilización; b) el fomento de la anticoncepción, exceptuado el ofrecimiento de servicios de asesoramiento de planificación de la familia facilitados por instituciones públicas o privadas que se rijan por las normas del Sistema Único de Salud (SUS). Esas prácticas se castigarán con una pena de 1 a 2 años de cárcel y multa. Podrá imputarse en virtud de este artículo a las siguientes personas: i) el empleador; ii) el representante legal del empleador, según lo dispuesto en la Ley del Trabajo; iii) el director, o responsable por delegación, de un organismo de la administración pública o institución dependiente de cualquiera de los tres poderes, de alguno de los estados, del Distrito Federal o de un municipio”. El veto se fundamentó en las razones siguientes: “La cuestión está regulada ya en el artículo 2 de la Ley No. 9.029/95. La inclusión en el Código del Trabajo de una disposición penal contradice los puntos II y IV del artículo 7 de la Ley Complementaria No. 95/98, que estipula que no deben tratarse en la misma ley cuestiones diferentes. Obsérvese que los delitos contra la organización de los trabajadores se tratan en el Código Penal y no en el Código del Trabajo, a pesar de referirse a las relaciones laborales. Por consiguiente, la disposición es contraria al interés público y debe ser vetada”.

Por último, artículo 401B establecía lo siguiente: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las infracciones de los artículos 373A, 390A, 390B, 390C o 390D, o del párrafo 4 del artículo 392 del presente Código del Trabajo serán castigadas con las siguientes sanciones: i) una multa administrativa equivalente al décuplo del sueldo más elevado pagado por el empleador, más un 50% en caso de reincidencia; ii) la prohibición de obtener préstamos o financiación de instituciones financieras públicas”. El veto se fundamentó en las razones siguientes: “La cuestión se ha regulado ya en el artículo 3 de la Ley No. 9.029/95 y, con arreglo a la interpretación de las disposiciones mencionadas, la disposición de que se trata debe ser vetada por ser contraria al interés público”.

<i>Número/Fecha</i>	<i>Resumen</i>	<i>Observaciones</i>
35. Enmienda Constitucional No. 29, de septiembre de 2000	Modifica los artículos 34, 35, 156, 160, 167 y 168 de la Constitución Federal y añade un artículo a la Ley de disposiciones transitorias con el fin de garantizar los fondos necesarios para financiar las medidas y servicios de salud pública.	
36. Ley No. 10.048, de 8 de noviembre de 2000	Dispone que en la prestación de asistencia se otorgue prioridad a determinadas categorías de personas, entre otras cuestiones (regula la aplicación de los artículos 227 y 230 de la nueva Constitución Federal).	La iniciativa, que se basa en la Constitución Federal, tiene por objeto garantizar un trato especial en las dependencias de la administración pública y concesionarios de servicios públicos, zonas de uso general, baños y transportes, para los discapacitados, los ancianos, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas con niños pequeños, y se cifran sanciones para los infractores. Fue parcialmente vetada.
37. Ley No. 10.208, de 23 de marzo de 2001	Añade disposiciones a la Ley No. 5.859, de 11 de diciembre de 1972, que trata de los empleados del servicio doméstico, con el fin de garantizarles el acceso al Fondo de Protección de los Trabajadores contra el Despido (FGTS) y a las prestaciones de desempleo.	
38. Ley No. 10.223, de 15 de mayo de 2001	Modifica la Ley No. 9.656, de 3 de junio de 1998 para introducir la obligación de los seguros privados de salud de sufragar la cirugía cosmética reparadora en caso de mutilación resultante de técnicas de tratamiento del cáncer.	

<i>Número/Fecha</i>	<i>Resumen</i>	<i>Observaciones</i>
39. Ley No. 10.224, de 15 de mayo de 2001	Define la figura delictiva del acoso sexual, entre otras cuestiones.	Los párrafos únicos de los puntos I y II fueron parcialmente vetados ³⁷ .
40. Ley No. 10.244, de 28 de junio de 2001	Revoca el artículo 376 del Código del Trabajo para permitir a las mujeres trabajar horas extraordinarias.	
41. Ley No. 10.421, de 15 de abril de 2002	Extiende a las madres adoptivas el derecho a licencia y prestaciones de maternidad.	
42. Ley No. 10.445, de 13 de mayo de 2002	Modifica el párrafo único del artículo 69 de la Ley No. 9.099/95 con el fin de que en los casos de violencia doméstica se pueda emitir una orden que mantenga alejado al agresor, como medida de precaución.	

Habida cuenta de su importancia, estas leyes se analizarán detenidamente a lo largo del presente informe.

Constituciones de los estados

El Brasil adoptó un ordenamiento federal en 1889, al proclamarse la República. La Constitución Federal de 1988 reinstauró ese pacto federal al proclamar, en su artículo 1, que la República Federal del Brasil está integrada por la unión indisoluble de los Estados, los municipios y el Distrito Federal. En el artículo 18 de la Carta se estipula que la estructura político-administrativa de la República Federal del Brasil comprende la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, que son todos ellos entidades autónomas con arreglo a la Constitución. En el párrafo 4 del artículo 60 se incluye la forma federal del Estado entre las cláusulas inviolables, y excluye la posibilidad de modificar la Constitución para anular esa cláusula.

³⁷ También fueron vetados los puntos I y II del artículo 216-A, que estipulaban lo siguiente: Se aplicará la misma sanción a quienes cometan ese delito: i) prevaleciendo de relaciones domésticas, de cohabitación o de hospitalidad; ii) abusando de su cargo o posición o incumpliendo derechos inherentes a éstos. El veto se fundamentó en las razones siguientes: “La disposición del artículo 216-A, al aplicar la misma sanción al delito de acoso sexual cometido en las circunstancias descritas, entraña una indudable ruptura del sistema punitivo adoptado por el Código Penal y beneficia indebidamente al delincuente. El artículo 226 del Código Penal define explícitamente las razones especiales para el endurecimiento de las penas, que se aplican genéricamente a todos los delitos contra la costumbre, entre los que se cuentan las situaciones descritas en el artículo 216-A. Por consiguiente, de incorporarse ese artículo al ordenamiento jurídico, el acoso sexual cometido en las situaciones descritas en él no estaría sujeto al endurecimiento de las sanciones previsto en el artículo 216-A del Código Penal, lo que sería sin duda contrario al interés público, habida cuenta de que ese delito reviste todavía mayor gravedad cuando quien lo comete se prevalece de relaciones domésticas, de cohabitación o de hospitalidad”.

En el marco de la Federación Brasileña, los estados gozan de autonomía y de la posibilidad de organizar sus propias formas de gobierno, por lo que se les autoriza a dotarse de sus propias constituciones estatales, a condición de que se ciñan a los principios de la Constitución Federal.

Los 26 estados que integran la Federación y el Distrito Federal han desempeñado un papel importante en la lucha para eliminar la discriminación contra la mujer, ya sea reforzando los principios de la Constitución Federal o ampliando el alcance de las disposiciones constitucionales en sus respectivas jurisdicciones. Al mejorar los mecanismos jurídicos de lucha contra la discriminación, las constituciones estatales se convierten en un instrumento adicional para la protección del derecho a la igualdad y para combatir la discriminación contra la mujer.

El examen y la evaluación de las constituciones estatales pone de manifiesto la sensibilidad de los miembros de las Asambleas Constitucionales de varios estados, así como los esfuerzos del movimiento de mujeres por combatir la discriminación contra la mujer. En muchos casos esos textos se limitan a reforzar el de la Constitución Federal, aunque también presentan numerosos enfoques innovadores:

- a) La constitución del estado de Pará prevé la prestación de asistencia jurídica en cuestiones que afecten especialmente a la mujer;
- b) La constitución del estado de Ceará prevé medidas encaminadas a reducir las tasas de abandono escolar y eliminar las diferencias de conocimientos entre hombres y mujeres;
- c) Las constituciones de los estados de Minas Gerais y Paraíba establecen como objetivo prioritario la protección de la maternidad, y las de los estados de Ceará, Rio Grande do Norte y Roraima otorgan también a ese objetivo el rango de derecho social;
- d) Las constituciones de los estados de Amapá, Espírito Santo, Maranhão, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Sergipe y Tocantins estipulan concretamente la obligación de destinar fondos a la protección de la maternidad;
- e) La constitución del estado de Goiás otorga a las madres lactantes el derecho a un intervalo de 30 minutos por cada tres horas de trabajo ininterrumpido, y la del estado de Paraíba prevé la posibilidad de reducir la jornada laboral en una cuarta parte;
- f) Las constituciones de los estados de Bahía, Pará, Pernambuco, Piauí, Río de Janeiro, Sergipe y Tocantins otorgan a las mujeres adoptivas derechos similares a los de las madres biológicas;
- g) Las constituciones de los estados de Bahía, Amapá y Sao Paulo y la Ley Orgánica del Distrito Federal otorgan a las funcionarias embarazadas el derecho a traslado de puesto por recomendación médica, sin pérdida de sueldo ni de otras prestaciones;
- h) Las constituciones de los estados de Amapá, Bahía, el Distrito Federal, Goiás y Río de Janeiro disponen la eliminación de los estereotipos sobre la mujer en los libros de texto y materiales docentes. Algunas de esas constituciones prevén incluso modificaciones de los planes de estudios y de la formación del personal docente con miras a promover la igualdad de género. Conviene mencionar que la Ley

Orgánica del Distrito Federal establece la obligación de incluir en los programas universitarios del estudio de los logros históricos de las mujeres;

i) Las constituciones de los estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Tocantins, Amapá, Bahía, Espírito Santo, Goiás y Rio Grande do Sul y la Ley Orgánica del Distrito Federal disponen medidas para la prevención y el tratamiento de la violencia doméstica contra la mujer. Algunas constituciones prevén el establecimiento de departamentos de policía especializados en la prestación de asistencia a mujeres (Amapá, Bahía, Ceará, el Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Paraná, Río de Janeiro, Rio Grande do Sul y Sergipe); otras disponen la elaboración de programas encaminados a proporcionar asistencia multidisciplinaria a mujeres; algunas estipulan asimismo la obligación de establecer albergues para mujeres en situación de riesgo (Bahía, Ceará, el Distrito Federal, Mato Grosso, Paraná, Piauí, Río de Janeiro y Tocantins); y, por último, la constitución del estado de Tocantins dispone la prestación de atención médica y psicológica especializada a las mujeres víctimas de violación;

j) Las constituciones de los estados de Ceará, Maranhão, Pará, Paraná, Bahía, Río de Janeiro y Tocantins y la Ley Orgánica del Distrito Federal prevén la participación de las mujeres en la elaboración y aplicación de políticas gubernamentales; así, por ejemplo, la constitución del Estado de Tocantins dispone la participación de entidades representativas de las mujeres en la elaboración, el control y la aplicación de los programas gubernamentales de asistencia integral de salud para la mujer.

Una vez delineadas las importantes aportaciones de las constituciones estatales a la lucha por eliminar la discriminación contra la mujer, pasaremos a detallar, en la siguiente sección del informe, las medidas legislativas, judiciales y administrativas adoptadas por el Brasil para aplicar la Convención, así como los factores y dificultades a que ha tenido que hacer frente el país, de conformidad con el artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

2. Artículos de la Convención

Artículo 1

A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Artículo 2

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;

b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;

c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;

d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;

e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;

f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;

g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

Medidas legislativas

Tras ratificar la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW), el Brasil ha incorporado a su sistema judicial la definición jurídica de “discriminación contra la mujer” que figura en el artículo 1 de la Convención, y se ha comprometido a adoptar las medidas necesarias, incluidas las de *carácter legislativo*, para eliminar esa discriminación, según lo dispuesto en el artículo 2 de la *Convención*.

En 1989, mediante la *Recomendación General No. 12*, aprobada en su 8º período de sesiones, el Comité encargado de la vigilancia de la Convención recomendó que los Estados Partes incluyeran en sus informes información sobre la violencia contra la mujer, así como sobre las medidas adoptadas para combatirla, *en el entendimiento de que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que merma gravemente el goce por las mujeres de sus derechos y libertades en situación de igualdad con los hombres.*

El Comité llegó a la conclusión de que los informes presentados por los Estados Partes en ocasiones no reflejaban debidamente *la estrecha relación entre la discriminación y la violencia contra la mujer, así como la violación de los derechos humanos y libertades fundamentales.* El Comité considera que para aplicar debidamente la Convención es necesario que los Estados Miembros adopten medidas positivas para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer.

A ese respecto, en la **Recomendación General No. 19**, “La violencia contra la mujer”, aprobada por el Comité en 1992 en su 11º período de sesiones, se indica expresamente que *la definición de discriminación contra la mujer que figura en el artículo 1 de la Convención abarca la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia cometida contra las mujeres por su propia condición de mujeres, o que afecta en medida desproporcionada a las mujeres.* También se señala que la Convención se aplicará a la violencia perpetrada contra las mujeres por autoridades públicas, al igual que por cualquier persona, organización o entidad, y que los *estados también pueden ser responsables por actos de particulares*, si no adoptan con la debida diligencia medidas para prevenir la violación de derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas.

En 1994 la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó, en el marco del sistema regional interamericano de derechos humanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como “*Convención de Belém do Pará*”.

Al adoptar la definición de violencia contra la mujer que figura en la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, de 1993, la *Convención de Belém do Pará*: a) reitera que la violencia física, sexual o psicológica contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos; b) incluye la categoría de violencia de género como una de las formas de violencia contra la mujer; c) establece una lista de derechos para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como en el privado; d) adopta una concepción amplia de la violencia doméstica y de la violencia dentro de la familia; y e) define las obligaciones de los Estados Partes.

El Brasil ratificó la Convención de Belém do Pará el 27 de noviembre de 1995 (Decreto Legislativo No. 107/95) y se comprometió a cumplir con las obligaciones resultantes.

Por consiguiente, en el ordenamiento jurídico brasileño los derechos humanos de la mujer se examinan desde la perspectiva de la discriminación y la violencia, que son dos aspectos de la misma realidad, como las dos caras de una moneda. La discriminación y la violencia se alimentan mutuamente, pues la discriminación contra la mujer (la práctica de la exclusión) justifica agresiones (la práctica de la violencia) y viceversa. Ambas prácticas están enraizadas en el prejuicio negativo contra la mujer y la devaluación de la condición femenina.

En cuanto a las medidas para combatir la violencia contra la mujer, mientras que en el sistema interamericano la Convención de Belém do Pará ofrece a las mujeres brasileñas un mecanismo para la denuncia de las violaciones de sus derechos humanos, en el sistema de derechos de ámbito mundial que configura la CEDAW las mujeres brasileñas sólo podrán acceder a ese mecanismo una vez que el Protocolo Opcional de la CEDAW haya sido ratificado por el Brasil y se aplique en el país.

El Protocolo Opcional garantiza a las mujeres el acceso, por la vía más directa y eficiente, al ordenamiento jurídico internacional cuando el sistema nacional no proteja debidamente sus derechos humanos. El 13 de marzo de 2001 el Brasil firmó el Protocolo Opcional, que fue aprobado por el Congreso Nacional el 6 de junio de 2002. El instrumento de ratificación se depositó ante el Secretario General de las Naciones Unidas el 28 de junio del mismo año.

Leyes Federales

Constitución Federal

Uno de los objetivos de la República Federal del Brasil es “*promover el bien de todos, sin prejuicios de origen, raza, sexo, color, edad o cualquier otra forma de discriminación*” (punto IV del artículo 3). En los puntos I y XLI del artículo 5, se estipula, respectivamente, que “**hombres y mujeres tienen los mismos derechos y obligaciones en el marco de esta Constitución**” y que “**la ley castigará cualquier discriminación que atente contra los derechos y libertades fundamentales**”. En el punto L del artículo 5 se estipula asimismo que “*se garantizarán a las mujeres presas las condiciones necesarias para permanecer con sus hijos durante el período de lactancia*”.

La igualdad entre hombres y mujeres entraña consecuencias a nivel constitucional, como la igualdad de acceso a los servicios públicos, a las tierras urbanas y rurales y al trabajo y la educación. En cuanto a la protección de la maternidad, en el punto XVII del artículo 7 de la Constitución Federal se proclama el derecho a licencia de maternidad sin pérdida de empleo ni de sueldo por un período de 120 días. El párrafo 3 del artículo 39 de la Constitución extiende ese derecho a las funcionarias. El punto XXV del artículo 7 garantiza a las mujeres trabajadoras urbanas y rurales el derecho a asistencia gratuita para sus hijos y familiares a cargo desde el nacimiento hasta los seis años de edad en guarderías y parvularios. En cuanto a las medidas temporales especiales destinadas a la mujer, el punto XX del artículo 7 prevé la protección del mercado laboral para las mujeres por medio de incentivos especiales, de conformidad con la ley.

El principio constitucional de igualdad entre hombres y mujeres se aplica también al ámbito doméstico y familiar, con consecuencias a nivel de la legislación ordinaria, en particular en los ámbitos del derecho de la familia y del derecho penal. El párrafo 5 del artículo 226 de la Constitución estipula que “**el hombre y la mujer ejercerán en igualdad de condiciones los derechos y deberes de la sociedad conyugal**”. En cuanto a la violencia, el principal logro jurídico de las mujeres en el Brasil figura en el párrafo 8 del artículo 226 de la Constitución, que estipula que “**el Estado garantizará la asistencia a la familia en la persona de cada uno de sus miembros, creando mecanismo para eliminar la violencia dentro de la familia**”.

Se comprueba, pues, que la Carta de 1988 guarda estricta conformidad con las normas internacionales sobre la cuestión. Sin embargo, a pesar de lo dispuesto en los

acuerdos internacionales sobre la protección de los derechos humanos de la mujer y en el texto constitucional, el país **carece todavía de legislación específica sobre la violencia de género, en particular la violencia doméstica**, que afecta principalmente a mujeres y niñas. Durante los tres últimos períodos legislativos, mujeres parlamentarias elaboraron proyectos de ley basados en aportaciones de expertos jurídicos al servicio del movimiento de mujeres, así como en normas específicas sobre la cuestión adoptadas ya por varios países, entre ellos algunos de América Latina y el Caribe. Esos proyectos de ley, que se ceñían a las directrices del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre cuestiones de violencia, fueron rechazados por las comisiones especiales correspondientes de la Cámara de Diputados porque no se circunscribían al derecho penal, sino que abarcaban varias esferas jurídicas.

Los principios de igualdad y no discriminación proclamados en la Constitución exigen que se modifiquen en consecuencia las disposiciones del resto de la legislación, como la civil, la penal y la laboral. Sin embargo, esas leyes contienen todavía disposiciones discriminatorias contra la mujer, puesto que se elaboraron en su mayor parte a principios del siglo pasado. A pesar de sus modificaciones recientes, el Código Civil en vigor, por ejemplo, data de 1916, el Código Penal de 1940, y el Código del Trabajo de 1943. Conviene destacar que el Nuevo Código Civil fue aprobado en 2001, pero no entrará en vigor hasta el 11 de enero de 2003.

En opinión de muchos juristas brasileños, las disposiciones de los códigos mencionados que entrañan discriminación contra la mujer deberían haber quedado revocados en virtud del texto constitucional. No existe, sin embargo, un consenso al respecto. En opinión de varios especialistas nacionales reconocidos, los artículos del Código Civil y del Código Penal que tratan desigualmente a hombres y mujeres no están sujetos a lo dispuesto en la Constitución. Los tribunales nacionales aplican en ocasiones preceptos inconstitucionales. Aunque se consideren revocados los artículos del Código Civil y del Código Penal contrarios a los objetivos y fines de la Constitución, esa revocación no es explícita, sino implícita, por lo que la aplicabilidad de esas disposiciones se deja a discreción de cada juez.

Puesto que la Constitución Federal data de 1988, y en ella se proclaman claramente los preceptos de no discriminación, solidaridad e igualdad, es evidente que el ordenamiento jurídico adolece de un retraso temporal e ideológico con respecto de los cambios sociales ocurridos en el siglo XX y del nuevo paradigma de justicia consignado en el derecho internacional sobre los derechos humanos, que se ha incorporado a las disposiciones constitucionales brasileñas. El Gobierno del Brasil se está esforzando por reformar cabalmente su ordenamiento jurídico nacional, a la luz del texto constitucional y de los tratados sobre derechos humanos.

Código civil

Las disposiciones del Código Civil se abordarán específicamente en las observaciones sobre los artículos 15 y 16 de la Convención. Sin embargo, conviene señalar que, tras 26 años de debates, el Congreso Nacional aprobó finalmente en agosto de 2001 el **Nuevo Código Civil**, que representa un avance indudable hacia la adecuación del derecho civil a la Constitución, especialmente en lo que se refiere a la igualdad entre hombres y mujeres. El Nuevo Código Civil entrará en vigor el 11 de enero de 2003, al expirar el período de *vacatio legis*.

Código penal

El Código Penal del Brasil, instaurado por la Ley Ejecutiva No. 2.848, está en vigor desde 1940, y en 1984 se introdujeron modificaciones por la Ley No. 7.209, como revisión de su Sección General.

El Gobierno Federal, a través del Ministerio de Justicia, ha establecido sucesivos comités encargados de revisar la Sección Especial del Código Penal de 1940, en la que se tipifican los delitos. Cabe señalar que el proyecto de ley sobre el Código Penal introduce avances positivos en las cuestiones relacionadas con el respeto a la dignidad de la mujer, al proponer que delitos tales como la violación y el asalto sexual violento dejen de considerarse como delitos contra las buenas costumbres y se incluyan en el título de “Delitos contra la dignidad sexual”. Otro aspecto positivo del proyecto de ley consiste en que recoge las recomendaciones de las Conferencias de El Cairo y de Beijing en relación con el aborto, al proponer la ampliación de las disposiciones del artículo 128 del Código Penal.

Sin embargo, el proyecto de ley se encuentra todavía en el Ministerio de Justicia y no se ha presentado aún al Congreso Nacional para su aprobación, por lo que el Código Penal del Brasil contiene todavía disposiciones que reflejan actitudes discriminatorias y poco respetuosas con la dignidad de la mujer y que no guardan conformidad con el texto constitucional ni con los tratados de derechos humanos en los que el Brasil es parte.

En los puntos VII y VIII del artículo 107 de la Sección General del Código Penal se estipula que, en el caso de delitos contra las buenas costumbres (*delitos sexuales*) cometidos sin violencia ni amenaza grave no se aplicará la sanción si el autor contrae matrimonio con la víctima, o si la víctima contrae matrimonio con un tercero y no solicita la continuación de la investigación policial o del procedimiento penal en un plazo de sesenta días (60 días) a partir de la celebración del matrimonio. Esas disposiciones no se basan en el principio de igualdad y respeto por la dignidad de la mujer como persona, sino en el honor de la familia patriarcal. Los delitos sexuales afectan a la integridad física, psicológica y moral de la víctima, cuyo matrimonio con un tercero o con el asaltante no repara el daño sufrido. A pesar de que en 1984 se revisó la Sección General del Código Penal, permanecen en vigor esas disposiciones, que permiten la impunidad de los delitos sexuales al entender que el matrimonio con el acusado o con un tercero “repara el honor de la víctima”.

En el artículo 134 de la Sección Especial del Código Penal se establece que constituye un delito “*exponer o abandonar a un hijo recién nacido con el fin de ocultar deshonor personal*”. Ese delito se castiga con penas de entre seis meses y dos años de prisión. En caso de agresión física grave, la pena será de uno a tres años de prisión, y de dos a seis años en caso de muerte. El móvil de ese delito, la ocultación del deshonor personal, se basa en preceptos sociales discriminatorios que entrañan control sobre la sexualidad y la actividad reproductiva de las mujeres. El criterio subjetivo en que se basa la disposición afecta sólo a las mujeres, que son las únicas cuya conducta sexual puede ser fuente de deshonor. Esa disposición ya no tiene sentido, pues refuerza la idea de que el honor de una mujer está vinculado a su conducta sexual y reproductiva.

Los artículos agrupados en la Sección Especial del Código Penal bajo el concepto de *delitos contra las buenas costumbres* tratan en última instancia de la libertad sexual de la mujer. Cada uno de esos artículos, que se detallan a continuación,

contiene disposiciones discriminatorias para las mujeres, a las que se considera seres vulnerables, frágiles e inocentes. Esas disposiciones atentan contra la igualdad de derechos de las mujeres, además de denegarles la capacidad de decidir libremente sobre el ejercicio de su sexualidad y el control de su propio cuerpo³⁸.

Art. 215. Tener trato carnal con una mujer honesta por medio de engaño:

Pena – 1 a 3 años de prisión

Párrafo único. Si el delito se comete contra una mujer virgen menor de 18 años y mayor de 14:

Pena – 2 a 6 años de prisión.

Art. 216. Inducir a una mujer honesta, por medio de engaño, a realizar o consentir actos libidinosos distintos del trato carnal:

Pena – 1 a 2 años de prisión

Párrafo único. Si la víctima es menor de 18 años y mayor de 14:

Pena – 2 a 4 años de prisión

Art. 219. Raptar a una mujer honesta por medio de violencia, amenaza grave o engaño con intenciones libidinosas:

Pena – 2 a 4 años de prisión.

La discriminación que entrañan esos artículos se caracteriza por la mención de la víctima como “mujer honesta”, concepto que, tal como se utilizaba antiguamente en nuestra sociedad, no tiene ya ningún sentido. Tampoco tiene sentido menospreciar el entendimiento de una mujer en relación con su conducta sexual considerándola capaz de ser engañada o inducida. Esas disposiciones ya no guardan conformidad con los valores sociales imperantes. Además, violan el principio de equidad, socavan la autonomía y la libertad de la mujer en su vida sexual y allanan el camino para la comisión de injusticias contra los “acusados potenciales”. Conviene señalar que la ley no aplica ese concepto a los casos en los que las víctimas son niños u hombres.

También en la sección de los *delitos contra las buenas costumbres*, el artículo 217 del Código, relativo a la seducción, considera un delito, sancionable con una pena de 2 a 4 años de prisión, seducir a una mujer virgen menor de 18 años y mayor de 14 y tener trato carnal con ella, aprovechándose de su inexperiencia o de su confianza. Para que la seducción constituya delito, la víctima ha de ser virgen. Como los demás artículos, esa disposición se basa en prejuicios y estereotipos, y relega a la mujer a la condición de ser indefenso necesitado de tutela, al considerarla susceptible de ser engañada como resultado de su “inexperiencia o comprensible confianza”, por no hablar del requisito de virginidad de la víctima. Esa disposición entraña una restricción de la libertad sexual de la mujer. La conducta tipificada tenía su justificación en el pasado, cuando el agresor prometía en ocasiones casarse con la víctima.

En relación con el *secuestro*, otro de los *delitos contra las buenas costumbres*, los artículos 220, 221 y 222 estipulan lo siguiente:

³⁸ A ese respecto cabe mencionar los instrumentos internacionales surgidos de la Conferencia sobre la Población y el Desarrollo (1994) y la Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995) organizadas por las Naciones Unidas en El Cairo y Beijing, respectivamente, en las que se reconoció la existencia de derechos sexuales y reproductivos que garantizan a las mujeres libertad de elección y autonomía en ese ámbito.

Art. 220. Si la víctima del secuestro es mayor de 14 años y menor de 21 y consiente en el secuestro:

Pena – 1 a 3 años de prisión

Art. 221. La pena se reducirá en una tercera parte si el secuestro se comete con fines de matrimonio, y en la mitad si el autor, sin haber cometido ningún acto libidinoso con la víctima, la deja en libertad en un lugar seguro a disposición de su familia.

Art. 222. Si, durante el secuestro o después de él, su autor comete otro delito contra la víctima, se le aplicarán las sanciones correspondientes al secuestro y al otro delito.

Un delito de secuestro consensual es un contrasentido. Si es consensual, no puede considerarse secuestro, pues intervienen la voluntad y el consentimiento de ambas partes. Al establecer la figura delictiva de secuestro consensual, el Código presupone que las mujeres tienen una posición inferior en la sociedad, y desestima su autonomía y la validez de su voluntad y consentimiento. Atenta contra la libertad y la autonomía de las mujeres al relegarlas a la condición de personas necesitadas de protección, desestimar su voluntad y negarles una relación de igualdad con los hombres.

En la Sección Especial del Código, bajo el epígrafe de *delitos contra la familia*, el artículo 240 del capítulo sobre *delitos contra el matrimonio* establece el delito de *adulterio*, por el que se castiga al acusado y al coacusado con una pena de 15 días a seis meses de prisión. Las disposiciones en vigor se aplican formalmente por igual a hombres y mujeres, pero la práctica es muy diferente. Al alegar que la mujer ha cometido adulterio, muchos hombres han sido y son exculpados por jurados y tribunales de acusaciones de agresión o asesinato de sus esposas (así como de amantes, ex amantes o compañeras con las que cohabitaban o habían cohabitado), con la polémica e infundada justificación de *defensa del propio honor*, pergeñada por los juristas y respaldada todavía en tribunales brasileños. La defensa propia, mencionada en el artículo 23 del Código como una de las circunstancias eximentes de la ilegalidad de un acto, protege todos los activos jurídicos, incluido el honor. Sin embargo, el concepto de honor marital que presupone esa tesis entraña la discriminación contra la mujer y el control de su sexualidad, y carece de sentido, puesto que el honor es un atributo personal y privado.

Conviene destacar, sin embargo, que casi todas las disposiciones mencionadas han sido eliminadas en el proyecto de ley por el que se revisa la Sección Especial del Código Penal, que ha elaborado el Gobierno.

Por la Ley No. 10.224, promulgada el 16 de mayo de 2001, se incluyó en el Código Penal el delito de acoso sexual. Al no contemplar el Código esa figura delictiva, no siempre se tramitaban debidamente en las comisarías de policía las denuncias, generalmente de mujeres, de que se las había obligado a mantener relaciones sexuales para conservar un empleo u obtener un ascenso, o se las amenazaba por no aceptar el chantaje. Los departamentos de policía trataban a veces de encajar esas conductas en otras figuras delictivas, como coerción ilegal, amenazas o alteración del orden, y en otras ocasiones procuraban disuadir a la persona demandante de pedir reparación de las autoridades.

La nueva Ley añade al Código Penal un nuevo artículo sobre el acoso sexual, que se define como “Coaccionar a una persona con el fin de obtener de ella favores o facilitación sexuales, prevaliéndose de una posición de superioridad dimanante del

ejercicio de un cargo, puesto o función”. Ese delito se sanciona con una pena de uno a dos años de prisión.

Cabe esperar que, una vez aprobada esa Ley, empresas que antes tenían una actitud negligente o incluso tolerante respecto del acoso en el lugar de trabajo se tomen en serio el problema y asuman como una de sus obligaciones mantener un entorno de trabajo agradable, adoptando medidas preventivas y elaborando junto con sus empleados códigos de conducta y otras estrategias para establecer condiciones de trabajo más tranquilas y equitativas.

Un reciente estudio esboza la posibilidad de compensación (indemnización y reparación) para las mujeres que hayan sido objeto de acoso sexual en su lugar de trabajo³⁹.

Código del Trabajo

El párrafo único del artículo 373-A del Código del Trabajo, complementado por la Ley No. 9.799/99, prevé la adopción de medidas temporales para definir políticas de igualdad entre hombres y mujeres, tendentes en particular a corregir las distorsiones que afectan a la carrera profesional, el acceso al empleo y las condiciones generales de trabajo de las mujeres.

Los artículos 391 a 400 del Código del Trabajo tratan de la protección de la maternidad, y, por consiguiente, tienen gran importancia para la consolidación efectiva de la igualdad entre hombres y mujeres. El primero de esos artículos estipula que el matrimonio y el embarazo no constituirán causas legítimas de rescisión del contrato de trabajo de una mujer. En el párrafo único de ese artículo se establece asimismo que en ninguna disposición de un convenio colectivo o contrato individual podrá restringirse el derecho de una mujer a su empleo por razón de su matrimonio o embarazo. A ese respecto, la Ley No. 9.029/95 prohíbe a los empleadores solicitar pruebas de embarazo o certificados de esterilización a efectos de contratación o de mantenimiento de la relación laboral.

El párrafo 4 del artículo 392 del Código del Trabajo, complementado por la Ley No. 9.799/99, garantiza a las mujeres trabajadoras, durante su embarazo, el derecho a ser trasladadas a otro puesto cuando sus condiciones de salud así lo aconsejen, a volver a su puesto anterior, y a ser eximidas de sus obligaciones durante el horario laboral por lo menos por el tiempo necesario para acudir a seis exámenes médicos y realizar las pruebas de laboratorio complementarias.

El artículo 393 del Código del Trabajo estipula que durante el permiso de maternidad las mujeres tendrán derecho a percibir la integridad de su sueldo y, en el caso de que éste haya variado, el promedio de los últimos seis meses de trabajo.

³⁹ Mónica de Melo, “*Assédio sexual; um caso de inconstitucionalidade por omissão*”, en Boletín de Información Legislativa, Brasilia, Senado Federal, Subsecretaría de Cuestiones Técnicas, año 36, No. 143, julio/septiembre de 1999. Según la autora, en Estados Unidos la Ford Motor Co. convino en pagar 7,75 millones de dólares EE.UU. a alrededor de 900 mujeres como consecuencia de denuncias de acoso, discriminación sexual e insultos verbales con connotación sexual en dos de las fábricas de la empresa, en Chicago. Además, se comprometió ante la Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo de los Estados Unidos a gastar más de 10 millones de dólares EE.UU. en actividades educativas, de formación y de clasificación tendentes a impedir el surgimiento de casos similares en el futuro. En 1998 la empresa Mitsubishi acordó pagar 34 millones de dólares EE.UU. por la suspensión de las demandas por acoso sexual incoadas por 300 de sus empleadas.

El artículo 395 del Código del Trabajo estipula que incluso en caso de aborto no doloso las mujeres tendrán derecho a un período de descanso de dos semanas sin pérdida de sueldo y a volver después a su puesto de trabajo anterior. Por la Ley No. 8.921, de 15 de julio de 1994, se eliminó del artículo 131 del Código del Trabajo el término “no doloso”, con el fin de evitar que se considere como absentismo laboral cualquier ausencia del trabajo como consecuencia de un aborto. Sin embargo, la ley no prevé ese permiso en el caso de aborto ilegal. A su vuelta al trabajo después de un parto, las mujeres podrán tomarse dos períodos de descanso especiales para amamantar a sus hijos, en virtud del artículo 396 del Código del Trabajo.

Se han introducido recientemente modificaciones en el sistema de pagos a las beneficiarias de licencia de maternidad. En el sistema anterior correspondía al empleador pagar la prestación, que le reembolsaba posteriormente el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), mientras que ahora es la propia empleada la que tiene que inscribirse para recibir personalmente la prestación. Algunos propugnan la revisión de ese sistema, que puede suponer una complicación para las mujeres.

Por otra parte, la Ley No. 8.861, de 25 de marzo de 1994, aumentó el número de beneficiarias de licencia de maternidad al extender ese derecho a las empleadas domésticas, las trabajadoras rurales, las empleadas eventuales y las trabajadoras autónomas.

En relación también con la licencia de maternidad, la Enmienda Constitucional No. 20, de 15 de diciembre de 1998, por la que se modifica el Sistema de Seguridad Social, estipula en su artículo 14 que el tope máximo para las prestaciones del Sistema será de 1.200 reales. Tras examinar la acción directa por inconstitucionalidad presentada contra esa disposición, el Tribunal Supremo otorgó el interdicto solicitado, reconociendo que el tope máximo establecido en el artículo 14 de la Enmienda Constitucional No. 20/98 no se aplica a la licencia de maternidad prevista en el punto XVIII del artículo 7 de la Constitución Federal y que corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social el pago íntegro de la prestación de maternidad, e indicando que no se examinará una propuesta de modificación tendente a abolir derechos y garantías individuales (punto IV del párrafo 4 del artículo 60 de la Constitución Federal). Ese fallo se refiere exclusivamente al interdicto y es, por lo tanto, provisional. El Tribunal todavía ha de pronunciarse sobre el fondo de la cuestión.

Por último, en el artículo 399 del Código del Trabajo se prevé que el Ministerio de Trabajo otorgue un certificado de méritos a los empleadores que establezcan guarderías y otras instituciones para el cuidado de los niños en edad preescolar.

Otras leyes y disposiciones

En el ordenamiento jurídico brasileño la difusión de ideas discriminatorias está prohibida en varias leyes específicas, como las que regulan la prensa, las comunicaciones y la defensa de los consumidores contra la publicidad engañosa. La Ley No. 4.117/62, por la que se establece el Código de Telecomunicaciones del Brasil, sanciona el uso de medios de comunicación para prácticas discriminatorias. En el artículo 14 de la Ley de Prensa (Ley No. 5.250/65) también se prohíbe la difusión de prejuicios de cualquier tipo, so pena de uno a cuatro años de prisión. El Código de Defensa del Consumidor, establecido por la Ley No. 8.078/90, tiene por objeto la protección de los consumidores, por lo que prohíbe la publicidad engañosa o discriminatoria o que incite a la violencia, que se castiga con una pena de tres meses a dos años de prisión más una multa.

El Estatuto del Niño y el Adolescente, establecido por la Ley No. 8.069/90, determina, en su artículo 5, que *“ningún niño ni adolescente será sometido a ninguna forma de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad ni opresión, y cualquier violación de sus derechos fundamentales, por acción u omisión, se castigará con arreglo a lo dispuesto por la ley”*.

También promueven la igualdad entre hombres y mujeres las leyes tendentes a favorecer la participación de la mujer en las actividades de los partidos políticos. En la Ley No. 9.504/97 se estipuló que en las elecciones de 1998 los partidos políticos debían reservar para los candidatos de cada sexo un mínimo del 25% y un máximo del 75% de los puestos disponibles. Después de 1998 esas proporciones se aumentaron al 30% y al 70%. En la práctica, como el número de mujeres en la escena política es considerablemente bajo, el porcentaje mínimo se aplica a las mujeres y el máximo a los hombres. Si un partido político no cumple el cupo mínimo del 30% de mujeres, no puede asignar esos puestos a hombres, pues con ello sobrepasaría el tope máximo del 70%.

Leyes relativas a la violencia contra la mujer aprobadas en el Brasil tras la Conferencia de Beijing

Por la Ley No. 9.099, de 26 de septiembre de 1995, se establecen tribunales civiles y penales especiales y se regula el punto I del artículo 98 de la Constitución Federal. Esa ley modificó las disposiciones aplicables a los delitos a los que correspondía una pena máxima no superior a un año de prisión, entre ellos los de agresión y amenazas, los más frecuentes en el entorno familiar. Sin embargo, la aplicación de esa Ley a casos de violencia doméstica ha suscitado polémicas en el país. En opinión de las organizaciones feministas, el nuevo procedimiento banaliza la violencia dentro de la familia al clasificarla como delito menor y al no tener en cuenta el carácter específico y la frecuencia de los delitos cometidos en el marco de la familia.

Por la Ley No. 9.318, de 5 de diciembre de 1996, se añadió al punto II del artículo 61 del Código Penal un apartado h), en el que se introduce como circunstancia agravante el hecho de que el delito se cometa contra una “mujer embarazada”.

Mención especial merece la Ley No. 9.455, de 7 de abril de 1997, en la que se definen los delitos de tortura y se estipula, en el párrafo II del artículo 1, que cometerá un delito de tortura *“quien someta a alguien que se encuentre bajo su tutela, poder o autoridad, mediante violencia o amenaza grave, a intensos sufrimientos físicos o mentales, como castigo personal o como medida preventiva”*. La sanción se incrementa si la víctima es una mujer embarazada (punto II del párrafo 4 del artículo 2). Conviene señalar asimismo que, aunque la Ley no está concebida para proteger a las mujeres víctimas de violencia doméstica, podría utilizarse con ese fin.

Por la Ley No. 9.520, de 27 de noviembre de 1997, se revocó el párrafo único del artículo 35 de la Ley Ejecutiva No. 3.689/41 (Código de Procedimiento Penal), que regulaba el derecho de las mujeres a presentar denuncias. Ese artículo estipulaba que una mujer casada no podía presentar una denuncia sin el consentimiento de su marido, a menos que estuviera legalmente separada de él o la denuncia se refiriera al propio marido.

Por último, debe mencionarse la Ley No. 9.807, de 13 de julio de 1999, que dispone la protección y asistencia a las víctimas de violencia y a los testigos amenazados. Aunque no está concebida específicamente para la protección de la mujer, pa-

rece constituir un instrumento valioso, que conviene estudiar y analizar mejor con miras a su aplicación a los problemas de la mujer.

Leyes de los estados

Constituciones y leyes de los estados

El *derecho de todas las personas a la igualdad, sin distinciones*, se proclama en 17 constituciones estatales y en la Ley Orgánica del Distrito Federal. Las constituciones de los estados de Bahía, Amapá, Ceará y Pará y la Ley Orgánica del Distrito Federal se refieren explícitamente a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, incluso mediante la adopción a nivel del estado de medidas para garantizar ese derecho. Las constituciones de los estados de Bahía, Mato Grosso, Paraná y Tocantins y la Ley Orgánica del Distrito Federal contienen disposiciones concretas para combatir o prohibir la discriminación por motivo de sexo. Las constituciones de los estados de Espírito Santo, Río de Janeiro y Santa Catarina prevén sanciones contra quienes realicen actos discriminatorios. Con la excepción de las de tres estados (Pernambuco, Roraima y Alagoas), prácticamente todas las constituciones estatales promulgadas desde 1988 prevén medidas para *prevenir la violencia en el ámbito doméstico y familiar*.

En lo que se refiere a la protección de la maternidad, la constitución del estado de Pará estipula en el párrafo 4 de su artículo 28 que cualquier persona física o jurídica que vulnere los derechos de la mujer, en particular los que protegen la maternidad, no podrá ser adjudicataria de contratos con las autoridades públicas ni gozar de ventajas fiscales, crediticias, administrativas o de otro tipo otorgadas por las autoridades públicas, y los contratos en vigor serán cancelados sin indemnización de confirmarse la infracción. Los párrafos II, III y IV del artículo 299 de la constitución del estado de Pará establecen también los siguientes deberes del estado: garantizar ante la sociedad la imagen social de las mujeres como trabajadoras, madres y ciudadanas, con los mismos derechos y obligaciones que los hombres; establecer y mantener un consejo encargado específicamente de las cuestiones relacionadas con la mujer, con participación paritaria de representantes del poder ejecutivo y de la sociedad civil; garantizar el libre acceso a métodos anticonceptivos naturales o artificiales en los servicios de salud pública y prestar asesoramiento respecto de la utilización, las indicaciones, las contraindicaciones, las ventajas y los inconvenientes de cada uno de esos métodos, de manera que la pareja, y en particular la mujer, puedan escoger el método más seguro y adecuado. La constitución de ese mismo estado también prevé la adopción de medidas especiales para contrarrestar y superar las desigualdades existentes, otorgando preferencia a las personas que han sido objeto de discriminación para facilitar su participación en el mercado laboral, en los sistemas de enseñanza y de salud y en el goce de otros derechos sociales (párrafo único del artículo 336).

En el párrafo único del artículo 280 de la constitución del estado de Bahía se prohíbe en cualquier circunstancia exigir un certificado de esterilización o una prueba de embarazo o cualquier otra condición que pueda vulnerar preceptos constitucionales respecto de los derechos de la persona, el principio de igualdad entre los sexos y la protección de la maternidad. La constitución del estado de Bahía también equipara los roles sociales de la paternidad y la maternidad. El párrafo 1 de su artículo 179 estipula que *“el Estado reconocerá la maternidad y la paternidad como roles sociales importantes y garantizará a los progenitores los medios necesari-*

rios para que sus hijos tengan acceso a guarderías, educación, salud, alimentación y seguridad". A ese respecto, en el párrafo VII del artículo 2 de la constitución del estado de Minas Gerais se define la asistencia a la maternidad como uno de los objetivos prioritarios del estado.

También conviene mencionar la constitución del estado de Río de Janeiro, en cuyo artículo 335 se estipula que en las agencias de comunicación de propiedad estatal, en las fundaciones establecidas por las autoridades públicas o en cualesquiera otras entidades sujetas directa o indirectamente al control económico estatal se garantizará la posibilidad de expresión y confrontación de diferentes opiniones. También se prohíbe la difusión por entidades públicas de materiales que contengan justificaciones de la discriminación racial, étnica, religiosa o social. En esa misma constitución figura un capítulo concreto sobre los derechos de la mujer, en el que se estipula que incumbe al Estado garantizar ante la sociedad la imagen social de las mujeres como madres, trabajadoras y ciudadanas, con los mismos derechos que los hombres. La imagen social de la mujer se examinará más detenidamente al abordar los artículos 4 y 5 de la Convención.

Cabe mencionar asimismo la constitución del estado de Tocantins, en la que se dispone que el Estado debe proteger a través de todas las entidades públicas la libre asociación con fines pacíficos, en particular en relación con las minorías raciales, sociales y religiosas.

Por último, de conformidad con el apartado d) del artículo 2 de la Convención, hay que destacar que la constitución del estado de Ceará incluye en el organigrama de la Fiscalía un Consejo de Tutela para grupos que sufren discriminación social.

Medidas del Gobierno

Las cuestiones planteadas por el movimiento de mujeres respecto de las políticas públicas a finales del decenio de 1970 y principios del de 1980 coinciden con otras reivindicaciones de movimientos sociales, que reclaman participación social y política y acceso a bienes y servicios públicos. A ese respecto, como resultado de la movilización del movimiento de mujeres, los problemas de la mujer se incorporaron gradualmente a las reivindicaciones del conjunto de los movimientos sociales.

Esa tendencia adquiere fuerza y empieza a producir efectos en las políticas públicas a mediados del decenio de 1980, aunque en forma modesta, mediante el establecimiento del primer Consejo de Derechos de la Mujer del Estado de São Paulo. Algo después, en 1985, se crearon en São Paulo **el Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer (CNDM)**⁴⁰ y el primer **Departamento Especial de Asistencia a las Mujeres (DEAM)**, del cuerpo de policía. En la actualidad funcionan en el país

⁴⁰ El CNDM, órgano colegiado de carácter deliberativo, fue establecido por la Ley No. 7.353, de 29 de agosto de 1985, con el fin de promover a nivel nacional políticas públicas encaminadas a eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer y garantizar a las mujeres condiciones de libertad e igualdad de derechos, así como su plena participación en las actividades políticas, económicas y socioculturales del país. El Consejo está integrado por 20 consejeros nombrados por el Presidente de la República por un período de cuatro años. Conviene señalar que el 16 de junio de 2000 se estableció, por el Decreto No. 3.511, una Secretaría Ejecutiva vinculada a la Secretaría de Estado para los Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, con el fin de garantizar la aplicación de las medidas gubernamentales bajo la responsabilidad del CNDM. Esa Secretaría está integrada por un Secretario Ejecutivo, tres administradores de programas, tres coordinadores y tres asistentes.

97 consejos para la mujer (19 a nivel estatal y 78 a nivel municipal), además de 307 DEAM. El Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer ha venido convocando reuniones periódicas de los consejos de la mujer con el fin de fortalecer su actuación política y estudiar posibles actividades estratégicas conjuntas.

Desde su creación, el CNDM ha centrado sus actividades en mantener a las mujeres informadas y familiarizarlas con sus derechos por medio de seminarios, reuniones, materiales informativos y campañas en los medios de comunicación. En el contexto de la redemocratización del país, iniciada con el establecimiento de la Asamblea Nacional Constituyente, el CNDM se esforzó por garantizar los derechos de la mujer. En noviembre de 1985 lanzó una campaña nacional titulada “*Constituição para vales tem que ter palavra de mulher*” (la Constitución, para valer, tiene que tener palabra de mujer). Además de promover la toma de conciencia de las mujeres sobre la importancia de los derechos de la mujer en la Asamblea Constituyente, esa campaña dio a conocer también entre la población en general el establecimiento del propio Consejo.

Como resultado de estudios, seminarios y debates se publicó asimismo un documento titulado “*Lo que hay que cambiar*”, que contenía propuestas de modificación de leyes con el fin de eliminar toda forma de discriminación contra la mujer. En el ámbito de actuación del Gobierno, el documento pedía el establecimiento conjunto por el movimiento de mujeres y las autoridades públicas de órganos consultivos y consejos a nivel estatal y municipal, con el fin de eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer y de mejorar la situación de la mujer en la sociedad brasileña. Por otra parte, en ese mismo período las propuestas y proyectos relativos a las políticas públicas en relación con la mujer fueron menos intensos, pues las principales actuaciones políticas del CNDM en los primeros años de existencia del Consejo se centraron en la intervención directa en la Asamblea Constituyente presentando propuestas y logrando avances en relación con los derechos de la mujer.

El establecimiento en varios ministerios de comités de coordinación, programas y comisiones para la mujer constituyó un paso importante hacia la inclusión de la perspectiva de género en las políticas generales del Gobierno. El Ministerio de Agricultura estableció en diciembre de 1985 el **Programa de apoyo a la mujer rural**; el Ministerio de Reforma Agraria estableció en febrero de 1986 el **Comité de apoyo a las trabajadoras rurales**. El Ministerio de Cultura creó en 1985 el **Comité de coordinación de la política cultural para la mujer**. El Ministerio de Salud estableció en 1985 el **Comité para los derechos reproductivos** y algo después el **Comité intersectorial para la salud de la mujer**, que se reestructuró en 1996. Por último, conviene mencionar que anteriormente se habían establecido el **Comité de coordinación para la mujer y la infancia** en el Ministerio de Trabajo y el **Programa de asistencia plena a la salud de la mujer** en el Ministerio de Salud en 1983.

Sin embargo, a excepción del **Programa de asistencia plena a la salud de la mujer** y del **Comité intersectorial para la salud de la mujer** (CISMU), ambos del Ministerio de Salud, todos los demás programas, comités de coordinación y comisiones fueron desactivados durante la reforma administrativa realizada por el Gobierno de Collor, que canceló asimismo los proyectos en curso. En 1989 el Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer había sufrido ya una grave crisis, posteriormente superada, al perder su autonomía financiera y administrativa, lo que provocó la dimisión de todos los consejeros y del personal técnico.

La crisis del **Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer** condujo al establecimiento por las presidentas de los consejos estatales y municipales de un **Foro Nacional de Presidentas de Consejos Estatales y Municipales para los Derechos de la Mujer**, en un esfuerzo por consolidar las diversas políticas examinadas en el marco del Consejo Nacional.

En mayo de 1995, durante la labor preparatoria para la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y tras diversas actuaciones políticas del movimiento de mujeres y de miembros del Congreso, se reestructuró el Consejo Nacional. Esa reorganización política y administrativa se debió en gran medida al prestigio de la Presidenta del Foro Nacional y actualmente Primera Dama del Brasil, Dra. Ruth Cardoso, que participó en la labor del Comité del Brasil para la Conferencia de Beijing de 1995 y de la delegación brasileña en esa Conferencia.

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, representó un hito importante para la actividad política de varios movimientos de mujeres, del Congreso Nacional del Brasil, en particular de las mujeres en él participantes, y del Gobierno.

En varias reuniones celebradas para preparar el informe del Gobierno del Brasil se consolidó la cooperación entre el Gobierno y varios movimientos de mujeres en las fases preparatorias de la Conferencia, y se reafirmó el compromiso de preservar los logros de las conferencias anteriores y la necesidad de movilizar los recursos necesarios para su aplicación.

Los países que asistieron a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer se han comprometido, cinco años después, a preparar un informe gubernamental para las Naciones Unidas en el que se evalúen las estrategias de aplicación del Plan de Acción aprobado en Beijing. El Gobierno del Brasil ha establecido para la redacción del informe un comité en el que participan mujeres representantes de los poderes ejecutivo y legislativo y especialistas, entre los que se cuentan miembros del movimiento de mujeres.

Durante el proceso de elaboración del informe se pusieron de manifiesto las debilidades administrativas del CNDM frente a la demanda social de aplicación inmediata de políticas que garanticen la igualdad entre hombres y mujeres y el cumplimiento de las decisiones adoptadas en Beijing. Por consiguiente, con el apoyo de la Primera Dama Ruth Cardoso (que había presidido también el Comité Preparatorio y la delegación del Gobierno del Brasil ante la Conferencia de Beijing) y el Secretario de Gestión del Ministerio de Planificación, Dr. Ceres Prates, se volvió a reestructurar el Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer. Se estableció una Secretaría Ejecutiva que permitió disponer de una estructura institucional más apropiada para proponer, aplicar y evaluar políticas públicas encaminadas a promover la igualdad de género.

Además, el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Administración, a través de acuerdos de cooperación, proporcionó recursos humanos y financieros a varias actividades del CNDM, como la organización de una base de datos sobre la mujer y la realización de dos estudios, uno sobre el funcionamiento de los DEAM y otro sobre la violencia contra la mujer. Una iniciativa sin precedentes fue la realización, desde la perspectiva de género, de un análisis del Programa Plurianual (PPA) 2000/2003, con la intención de proponer medidas que promuevan relaciones de igualdad entre hombres y mujeres en la población brasileña. Sobre la base de ese

análisis, el CNDM seleccionó 25 programas estratégicos con fines de seguimiento. Sólo dos de esos 25 programas están destinados directamente a las mujeres: el Programa de salud de la mujer, del Ministerio de Salud, y el Programa para combatir la violencia contra la mujer, del Ministerio de Justicia.

Además de sus actividades tendentes a influir en las políticas internas, el Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer viene participando desde 1998 en la Reunión Especial de Mujeres (REM) del MERCOSUR. La REM actúa como foro para la presentación de propuestas en el marco del MERCOSUR. Participan en ella ministerios, secretarías y consejos de mujeres de los países miembros del MERCOSUR (Argentina, el Brasil, el Paraguay, Chile y Bolivia, los dos últimos en calidad de observadores). Los objetivos de la REM son establecer mecanismos de igualdad de oportunidades durante la puesta en práctica del proceso de integración resultante del Tratado de Asunción de 1991, adoptar las perspectiva de género sobre la base de la legislación en vigor en los Estados Partes, y contribuir al desarrollo social, económico y cultural. Entre las medidas propuestas se cuentan las siguientes: a) inclusión de la perspectiva de género en los sectores de trabajo (industria, empleo y seguridad social, salud y medio ambiente) y en las reuniones de expertos sobre ciencia y tecnología, comunicación pública y educación; b) prevención del acoso sexual en el lugar de trabajo y en las instituciones de enseñanza; c) análisis de la aplicación de la perspectiva de género a las políticas macroeconómicas; y d) inclusión de la perspectiva de género en las propuestas nacionales.

En el marco de los esfuerzos por eliminar la discriminación contra la mujer, se han incorporado al calendario nacional dos fechas especiales, con las que se reafirma la necesidad de sensibilizar a la opinión pública sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y a los dirigentes y administradores sobre la necesidad de elaborar políticas públicas que garanticen los derechos de la mujer, como expresión de los derechos humanos universales.

El Gobierno ha adoptado la celebración del **Día Internacional de la Mujer**, el 8 de marzo, como forma de promover la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En 1985 se incorporó esa celebración al calendario de las escuelas públicas y privadas. En cuanto al poder legislativo, el Senado Federal y la Cámara de Diputados vienen celebrando cada año una solemne sesión conjunta en honor de la mujer.

En lo que se refiere a medidas políticas concretas, la fecha del 8 de marzo marca varios hitos. En 1996, el CNDM/MJ firmó protocolos de cooperación con los Ministerios de Trabajo, Salud y Educación, que se renovaron el 8 de marzo de 2000. En 1997, el CNDM preparó y presentó al Presidente de la República un documento titulado **“Estrategias de igualdad - Plan de Acción para aplicar los compromisos contraídos por el Brasil en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer”**. En 1998 el Presidente de la República sancionó el Programa Nacional para la promoción de la equidad en el sector público (informe al Presidente No. 119, de 5 de marzo de 1998). También en 1998, el CNDM y el antiguo Ministerio de Administración y Reforma del Estado se asociaron para aplicar ese Programa. En 2000, el CNDM/MJ firmó un protocolo de intenciones con el a la sazón recién establecido Ministerio de Reforma Agraria, con el objetivo de aumentar gradualmente el número de puestos ocupados por mujeres a todos los niveles jerárquicos.

Además del 8 de marzo, por influencia del CNDM se ha incorporado también a las actividades del poder ejecutivo y del legislativo otra fecha relacionada con las

celebraciones promovidas por los movimientos de mujeres: el 25 de noviembre, **Día Internacional para Combatir la Violencia contra la Mujer**. Se celebran regularmente campañas para combatir la violencia contra la mujer, mediante seminarios, reuniones, cursos, carteles, actividades al aire libre y anuncios. En ese día se pronuncian asimismo discursos alusivos en el Congreso Nacional, las asambleas legislativas y los consejos municipales.

La cuestión del trabajo es una de las principales preocupaciones y plataformas de lucha de los numerosos movimientos de mujeres. Los trabajos denominados femeninos han sido históricamente infravalorados en comparación con los que suelen realizar hombres. Sin embargo, en los últimos años se han producido cambios positivos. Según datos de la PNAD, en 1993 los sueldos medios de las mujeres representaron sólo el 49,4% de los de los hombres; en 1999, ese porcentaje había aumentado al 60,7%. No obstante, en el mercado laboral persiste la discriminación. De ahí que se estableciera en el Ministerio de Trabajo en 1996 el **Grupo de Trabajo para la eliminación de la discriminación en el empleo y las ocupaciones (GTEDEO)**, órgano tripartito integrado por representantes del Gobierno Federal, los sindicatos y las asociaciones patronales.

El Grupo de Trabajo definió inicialmente programas de acción para combatir la discriminación en el empleo por razones de raza, género, edad y discapacidad física, entre otros motivos, sobre la base de los principios del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Posteriormente se desarrolló en el Ministerio de Trabajo y Empleo, como resultado de deliberaciones en el GTEDEO, un proyecto de creación de centros para la promoción de la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación laboral. El objetivo de esos centros era corregir las pautas culturales imperantes mediante la celebración de seminarios y talleres para informar y sensibilizar a la sociedad sobre las formas de discriminación que pueden afectar en las relaciones laborales a las mujeres, los afrobrasileños, los discapacitados físicos y otros grupos de personas, así como prestar asistencia a las víctimas de discriminación.

De todos los órganos gubernamentales, el Ministerio de Desarrollo Agrario ha sido el que más sensibilidad ha mostrado por las cuestiones relacionadas con la situación de la mujer. En él se está desarrollando un proyecto piloto innovador, el **Programa de Medidas Positivas**, que entraña medidas políticas basadas en una perspectiva de género, racial y étnica (Decisiones Administrativas Nos. 33, 120, 121, 201 y 202, y Resolución No. 8 de 2001). Con el fin de aplicar la legislación vigente al respecto, el 8 de marzo de 2002 el Ministro de Reforma Agraria Raúl Jungmann firmó una Decisión Administrativa por la que se dispone que el título de propiedad de terrenos rurales se expida a nombre de la mujer. A partir de esa fecha las mujeres pueden solicitar incluso financiación bancaria.

El Programa de Medidas Positivas del Ministerio de Desarrollo Agrario, que tiene por objeto promover la igualdad de oportunidades para los funcionarios de ambos sexos del propio Ministerio y los beneficiarios de ambos sexos de la reforma agraria, comprende, entre otras, las siguientes medidas:

- Fijar cuotas para conseguir que para 2003 estén ocupados por mujeres el 30% de los puestos directivos;
- Fijar cuotas para conseguir que para 2003 estén ocupados por hombres o mujeres afrobrasileños el 30% de los puestos directivos;

- Impartir capacitación específica en gestión de cuestiones sociales y de género al 30% de todos los empleados de ambos sexos, promoviendo así una cultura de eliminación de prejuicios en el lugar de trabajo;
- Establecer, en el marco del Consejo Nacional para el Desarrollo Rural Sostenible (CNDRS), una cámara técnica sobre políticas sociales, con subcámaras dedicadas a las cuestiones de la mujer;
- Formular diagnósticos basados en datos desglosados por sexo y raza, en función de los cuales planificará sus medidas el Ministerio;
- Establecer el Foro de Mujeres del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) en todos los estados de la Federación, con miras a aplicar proyectos y políticas sobre empleo y generación de ingresos para trabajadoras rurales a nivel local, incluido el acceso a líneas de crédito del Programa Nacional para el fortalecimiento de la agricultura familiar (PRONAF);
- Dar a la cuestión amplia publicidad, con el fin de sensibilizar al respecto al personal directivo y a las autoridades, de manera que comprendan mejor la situación de los empleados y empleadas;
- Establecer un centro de estudios agrarios sobre cuestiones de género, raciales y étnicas con el fin de promover la investigación multidisciplinaria sobre las relaciones de género, raciales y étnicas en los asentamientos de la reforma agraria, en la agricultura familiar y en contextos institucionales;
- Promover la aprobación por el Consejo Nacional para el desarrollo rural sostenible de resoluciones que modifiquen los procedimientos de selección de beneficiarios, con el fin de facilitar el acceso de mujeres a la tierra y al crédito, y sustituyan el término “ama de casa” con el fin de garantizar el acceso de las mujeres a sus prestaciones de seguridad social.

Conviene mencionar asimismo la reciente adopción de políticas de cuotas en el Ministerio de Justicia (por la Decisión Administrativa No. 1.156, de 20 de diciembre de 2001), en el Tribunal Supremo Federal y en algunas universidades⁴¹.

Políticas públicas en relación con la violencia de género

Al establecer, por Decreto No. 1.904, de 13 de mayo de 1996, el **Programa Nacional de Derechos Humanos** (PNDH), el Presidente de la República dispuso la adopción de medidas para garantizar la defensa y promoción de esos derechos, que entrañan el fomento de la equidad y la lucha contra la discriminación. El PNDH, elaborado por el Ministerio de Justicia en asociación con varias organizaciones de la sociedad civil, refleja la preocupación del Gobierno Federal por preservar garantías mínimas de ciudadanía para la población, y los compromisos contraídos por el Brasil en el plano internacional. Las medidas que se prevé adoptar en el PNDH se basan fundamentalmente en los principios proclamados en el Pacto Internacional de Dere-

⁴¹ Véase “Ministério da Justiça cria cotas para negro, mulher e deficiente” (el Ministerio de Justicia establece cuotas para negros, mujeres y discapacitados físicos) (Folha de São Paulo, 20.12.01); “Edital do STF prevê reserva de 20% das vagas para profissionais negros” (el Tribunal Supremo dispone que el 20% de las vacantes se reserve para profesionales negros) (Folha de São Paulo, 08.01.02); “Rio dá a negros e pardos 40% das vagas (en Universidades públicas)” (Rio reserva para negros y mulatos el 40% de las vacantes (en las universidades públicas) (Folha de São Paulo, 10.10.01).

chos Civiles y Políticos, y comprenden varias medidas en materia de derechos civiles que tienen consecuencias decisivas para la protección efectiva de los derechos sociales, económicos y culturales. A ese respecto, la aplicación de los convenios internacionales sobre los derechos de la mujer constituye la base de las medidas propuestas en esa esfera.

En el **Programa Nacional de Derechos de la Mujer**, desarrollado bajo la coordinación de la **Secretaría de Estado para los Derechos Humanos**, se destacan, en un capítulo dedicado a la mujer, los siguientes objetivos que ha de alcanzar el Gobierno del Brasil:

- a) Apoyar el Programa Nacional para combatir la violencia contra la mujer, del Gobierno Federal;
- b) Alentar el establecimiento de centros integrados de asistencia a las mujeres expuestas a violencia doméstica y sexual;
- c) Apoyar las políticas de los gobiernos estatales y municipales tendentes a prevenir la violencia doméstica y sexual contra la mujer;
- d) Alentar la reunión y difusión de datos sobre la violencia contra la mujer y todas las formas de protección y promoción de los derechos de la mujer; y
- e) Revisar los procedimientos para combatir la violencia y la discriminación contra la mujer y apoyar, en particular, la iniciativa gubernamental tendente a calificar la violación como delito contra personas, en vez de delito contra las buenas costumbres.

El Consejo Nacional de Derechos de la Mujer (CNDM) vinculado al Ministerio de Justicia, ha promovido activamente acuerdos con gobiernos estatales y municipales, así como organizaciones no gubernamentales y empresas privadas, con miras a la aplicación del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), haciendo hincapié en la importancia de la prevención de la violencia de género. A ese respecto, conviene mencionar algunas iniciativas:

- El **Programa Nacional para la Prevención y Eliminación de la Violencia Doméstica y Sexual** fue elaborado por el CNDM en 1996 como parte integral del PNDH y del Documento de Estrategias para la Equidad. Su principal objetivo es movilizar actuaciones interministeriales para combatir la violencia doméstica y sexual, respetando las competencias federal, estatales y municipales, y definiendo cuando procede las condiciones de la cooperación y los acuerdos necesarios. Con ese fin, el Programa propone la coordinación de las actuaciones interministeriales, la modificación de disposiciones del Código Penal, el fortalecimiento del aparato jurídico-policial, y el lanzamiento de campañas para sensibilizar a la opinión pública;
- **Disque-denuncia**, un servicio telefónico de denuncia creado por el Ministerio de Justicia en el marco del PNDH para atender a casos de prostitución infantil y turismo pornográfico ha conducido ya al cierre de algunos clubes nocturnos en los que se practicaba ese tipo de explotación sexual;
- **TV Escola**, un servicio creado por el Ministerio de Educación, divulga los procedimientos para la defensa contra la violencia doméstica y sexual;
- La campaña titulada **“Sin mujeres los derechos no son humanos”** fue lanzada por el CNDM en asociación con el Comité de América Latina y el Caribe

para la defensa de la mujer (CLADEM) y otras entidades en 1998, durante la celebración del cincuentenario de la Declaración Universal de Derechos Humanos;

- La campaña titulada “**Tenemos derechos a una vida sin violencia**” fue lanzada en 1998 por la Secretaría de Estado para los Derechos Humanos, órgano del Ministerio de Justicia vinculado a organismos de las Naciones Unidas y organizaciones y entidades de mujeres, con el objetivo de prevenir la violencia intrafamiliar, que afecta especialmente a mujeres y niños. Esa iniciativa condujo a la firma por el Gobierno y organizaciones de la sociedad civil del Pacto contra la Violencia Intrafamiliar;
- La norma técnica sobre “**Prevención y tratamiento de lesiones resultantes de violencia sexual contra mujeres y adolescentes**”, elaborada en 1998 por el Ministerio de Salud, regula el artículo 128 del Código Penal del Brasil, y más concretamente su párrafo II, relativo al aborto de mujeres violadas;
- La solicitud de **inclusión en el presupuesto general de 1999 de una partida de alrededor de 10.500.000 dólares EE.UU. para la construcción y mantenimiento de 15 albergues para mujeres víctimas de violencia** fue una iniciativa del Comité de Derechos Humanos basada en una propuesta del CNDM y del Centro de Asesoramiento y de Estudios para la Mujer (CFEMEA), organización no gubernamental. El monto asignado en 2001 a la construcción y mantenimiento de albergues es de 780.448,29 reales. En 2001 el CNDM indicó 47 albergues cuya construcción y mantenimiento serán financiados principalmente por el Gobierno Federal;
- Entre las medidas adoptadas por las autoridades estatales y municipales para combatir la violencia de género cabe destacar el establecimiento de **consejos para los derechos de la mujer**, que ofrecen orientación jurídica y asistencia psicosocial especializada a las víctimas de violencia doméstica y sexual; y
- El mantenimiento desde 1985 por los gobiernos de los estados de **departamentos especiales de policía para la defensa de la mujer** es la medida pública más importante adoptada en esa esfera, pues, al ofrecer asistencia concreta y especializada a las niñas y mujeres víctimas de violencia, esos departamentos especiales de policía han alentado a las mujeres a denunciar los actos de violencia cometidos contra ellas y han dado mayor visibilidad al fenómeno de la violencia de género, en particular a la violencia doméstica e intrafamiliar.

Medidas judiciales

A pesar de las medidas legislativas y gubernamentales tendentes a eliminar la discriminación y promover la igualdad entre hombres y mujeres, la vigencia de leyes discriminatorias depende también, en medida primordial, de las medidas judiciales adoptadas al respecto.

Conviene mencionar que, como resultado de la Ley No. 9.099/95, por la que se crearon los tribunales penales especiales, se resolvieron en cierta medida las dificultades de acceso a la justicia y la lentitud de los tribunales, en relación con los delitos menores. Hay que señalar que la mayoría de los delitos cometidos dentro de la familia y en entornos domésticos están comprendidos en esa Ley, en cuya aplicación, sin embargo, han surgido importantes distorsiones, en el sentido de que se han

trivializado esas formas de violencia, como se explica en las observaciones que figuran al final de la presente sección.

Las decisiones de algunos tribunales nacionales no siempre garantizan una protección efectiva contra actos de discriminación contra la mujer. En muchas ocasiones se reproducen en la judicatura los estereotipos, prejuicios y discriminaciones contra la mujer, especialmente cuando se trata de delitos contra las buenas costumbres, de violencia doméstica y de cuestiones relacionadas con la familia.

Conviene subrayar que en el contenido de las sentencias muchas veces no se recoge adecuadamente el principio constitucional de igualdad y no discriminación. No obstante, hay sentencias modélicas que tratan de aplicar los parámetros de justicia de los tratados internacionales de derechos humanos respecto de la violencia contra la mujer, en particular de la violencia doméstica e intrafamiliar, como la siguiente sentencia relativa a la violación en el entorno familiar:

Apelación penal sobre el fondo del caso No. 3.156/99 – São Félix do Araguaia

Informe. J.A.P. ... fue acusado de **infringir las disposiciones** del artículo 213, el apartado “a” del artículo 224 y el artículo 71 del Código Penal, al haber obligado supuestamente a M.D.F. (1) M.D.F. (2) a mantener relación carnal con él, mediante amenaza grave y presunta violencia. Las víctimas eran a la sazón sus hijastras y menores de 14 años. Los hechos que condujeron a la investigación policial y posteriormente a inculpación por la Fiscalía ocurrieron al parecer a finales de 1993 o principios de 1994, aunque sólo se dieron a conocer hace cuatro años, a través de los documentos oficiales del Consejo de Tutela para los Derechos de la Infancia y la Adolescencia del municipio de Alto de Boa Vista, en el distrito de São Félix do Araguaia, fechados el 22 de junio de 1998. En esos documentos, el Consejo recogió el testimonio de las víctimas y solicitó la adopción de medidas por la posible existencia de conductas delictivas del acusado contra las dos hermanas. (...) **Votación.** En el documento se describe un caso de violación cometida por el acusado/apelante contra M.D.F. (1), a la sazón menor de 14 años, cuyos pormenores no salieron a la luz pública hasta cuatro años después de que hubiera tenido lugar la violencia carnal, cuando ya la víctima había vivido por lo menos tres años en unión estable con J.R.S., con quien tenía dos hijos. Los testimonios tomados durante la fase de investigación indican que el padre biológico y la madre de la víctima habían tenido conocimiento de los hechos desde hacía mucho tiempo, pero habían decidido no denunciarlos a las autoridades competentes. Quiero hacer constar asimismo que las informaciones que originaron el presente procedimiento penal no salieron a la luz sino por el agravamiento del estado de salud y el posterior fallecimiento de M.D.F. (2), la otra víctima, cuya muerte se atribuyó a la serie de violencias carnales que había sufrido también a manos de su entonces padrastro, el apelante, aunque no figuran en las actas judiciales pruebas circunstanciales al respecto. (...) Al tomársele declaración en la comisaría de policía, el acusado no negó haber tenido relaciones sexuales con la víctima, su hijastra, pero insistió en que no se había tratado de violación, puesto que a su decir la víctima había consentido en esas relaciones. Reconoció “que las acusaciones contra él eran veraces, pues había mantenido relaciones carnales con sus dos hijastras desde 1994 ...” *“que había mantenido relaciones sexuales con la menor tan repetidamente ... que no podía precisar en cuántas ocasiones... que había golpeado a M. sólo una vez ...”* (pág. 18 y reverso). (...) Por consiguiente, no aprecio defecto de consentimiento en las pruebas reunidas por la policía contra el acusado, que considero válidas a todos los efectos legales, lo que fundamento también en la

siguiente jurisprudencia: *“Evidentemente, el testimonio de la víctima, como suele ocurrir en los casos de delitos contra las buenas costumbres, resulta muy valioso, especialmente teniendo en cuenta que concuerda perfectamente con los elementos de acusación contenidos en los documentos, así como en la confesión extrajudicial del acusado, que también corroboran las restantes pruebas. Aunque se retracte ante el tribunal, no se puede pasar por alto la anterior confesión voluntaria del acusado, y nunca se repetirá lo suficiente que la validez de la confesión de autoría no depende del lugar en que se haga, sino de la fuerza de persuasión que contenga”* (TJSP - RT 625/275). (...) Por consiguiente, la condena es correcta y merecida, pero antes de examinar el *decisum* en primera instancia respecto de la pena aplicada, quiero insistir una vez más en que urge que el país adopte una política de Estado para prevenir delitos como el que estamos examinando. El Estado ha de tratar con severidad las causas que alientan la criminalidad, y no limitarse a paliar sus consecuencias. Es preciso erradicar los ignorantes y despóticos comportamientos machistas culturalmente arraigados en la mayoría de los ciudadanos. Además, los jueces monocráticos y los tribunales colegiados deben aplicar, con fuerza constitucional, los tratados internacionales ratificados por nuestro país, en particular los relativos a la protección de los derechos humanos. Un ejemplo de ese tipo de iniciativa es la Convención de Belém do Pará, adoptada en junio de 1994 por la Organización de Estados Americanos (OEA), que constituye un instrumento jurídico para prevenir, castigar y erradicar la violencia contra la mujer. Ese instrumento tiene fuerza jurídica vinculante en el Brasil, que lo ratificó el 27 de noviembre de 1995, como las profesoras Silvia Pimentel, Ana Lúcia Schritzmeyer y Valéria Pandjarijian recuerdan en su libro *“Estupro: Crime ou Cortesia”* (editorial Sergio Antonio Fabris, 1998, página 49), que contó con la valiosa colaboración de la juez principal Shelma Lombardi de Kato, miembro de este órgano colegiado. (...) Atendiendo a los hechos mencionados, y de conformidad con el fallo, voto por rechazar la apelación sobre el fondo del caso”.
Juez Principal Rubens de Oliveira Santos Filho.

El argumento de la defensa del honor se invoca en ocasiones para absolver a hombres acusados de agredir o asesinar a mujeres, aunque ha sido abolido en gran medida en los tribunales brasileños. Un breve estudio de las principales revistas de jurisprudencia de todo el país reveló que, de las 15 decisiones de tribunales superiores relacionadas con ese tipo de delito que se habían recogido en junio de 1999, 11 no aceptaban el argumento de defensa del honor, dos lo aceptaban en teoría pero no en la práctica, y sólo dos lo aceptaban plenamente. Algunas de esas decisiones se reproducen a continuación:

• **Aceptación del argumento de la defensa del honor**

Caso 1 (Apelación No. 633.061-7, 06/12/90, Tribunal Penal de São Paulo)

Resumen: El acusado agredió violentamente a su concubina, que había confesado haberle sido infiel. El Tribunal Penal de São Paulo confirmó la decisión del juez del tribunal inferior, que había aceptado el argumento de defensa del honor alegado por el acusado para explicar que, movido por intensa emoción y seguro de sus razones y en sintonía con su realidad social, hubiera agredido a su concubina.

Argumentos principales: *“Teniendo en cuenta que la mujer confesó su adulterio, no hay motivos para suponer sesgada la decisión del juez del tribunal inferior al aceptar la tesis de defensa del honor. La decisión recurrida está en sintonía con la realidad social, por lo que no procede revocarla. Las pruebas de que N. era*

adúltera son determinantes, a pesar del concubinato, que no excluye el deber de fidelidad recíproca. (...) Aunque lesionar o matar a una esposa o concubina por su infidelidad puede considerarse hoy en día un prejuicio arcaico, en el caso en cuestión el honor del acusado fue sin duda empañado por el reconocimiento por su amante de años de que lo había traicionado con otro hombre. No hay que olvidar tampoco que, a pesar de la ilegitimidad de la unión, la pareja tiene cuatro hijos”.

Caso 2 (Apelación No. 137.157-3/1, 23/02/95, Tribunal de Apelación del Estado de São Paulo)

Resumen: El acusado, al sorprender su esposa en situación de adulterio, la mató junto con su amante. La alegación de defensa del honor fue aceptada por una gran mayoría de los miembros del jurado y confirmada por el Tribunal de Justicia de São Paulo, que rechazó el recurso de la Fiscalía y confirmó la decisión del jurado.

Argumentos principales: *“Antonio, cuyo honor se había visto previamente vulnerado, que había sido objeto de mofa y al que las gentes del lugar llamaban ahora cornudo ... no podía sospechar lo que le esperaba. Al entrar en su casa vio a su esposa y a J.J. profundamente dormidos, medio desnudos, en su propia cama y en presencia de su hijo, cuya cuna estaba en el mismo dormitorio ... De haber optado por abandonar la casa sin hacer lo que hizo, su honor habría quedado indeleblemente maculado. No hay que olvidar que el acusado creció en otra época, en los decenios de 1920 y 1930, en los que la moral y las costumbres eran diferentes y quizás más estrictas que en la actualidad, y que esa moral y esas costumbres estaban sin duda profundamente arraigada en su carácter y habían conformado su personalidad y determinado comportamientos reflejos para el resto de su vida. El jurado tuvo probablemente en cuenta esas consideraciones, y también hay que tener presente que los jueces legos, como miembros de la sociedad civil, representan, en el juicio por jurado, la moral corriente de su sociedad... Por supuesto, la cuestión de la defensa del honor no es nueva, pero eso no la hace menos actual. No es una cuestión baladí, ni en la doctrina ni en la jurisprudencia. (...) En todas las épocas y bajo todas las leyes, desde las más primitivas a las más modernas, el adulterio se ha considerado siempre un delito, una conducta inmoral y antisocial. (...) El delito de adulterio no afecta sólo al individuo, sino también a las normas y las conductas del grupo social. La reacción personal está impulsada por una clara carga social. El individuo reacciona movido por su dignidad, y también por un sentimiento de valores comunitarios compartidos. El ofendido o la ofendida reaccionan porque el honor sólo puede existir y entenderse en la doble perspectiva de la naturaleza y la sociedad, como un deber para con uno mismo y hacia el entorno social. En la lucha por su derecho, el individuo no puede comportarse en forma diferente, ni como persona ni como miembro de un grupo en una determinada comunidad organizada. Una entidad social gobernada por valores que emanan de normas culturales de conducta y se inspiran en sus principios básicos ... (...) Quienes actúan en defensa de su personalidad moral, en cualquiera de sus aspectos, se convierten también en verdaderos instrumentos de defensa de la propia sociedad al combatir el crimen, la violencia y la injusticia al mismo tiempo que las cometen. (...)”.*

Opinión discrepante: *“... Hay que preguntarse qué ocurre cuando la supuesta defensa del honor exige el sacrificio del bien supremo de la humanidad, la vida, para satisfacer meros prejuicios imperantes en algunas capas de la sociedad ... El honor es un atributo personal, independiente de los actos de terceros, por lo que resulta imposible admitir que un hombre quede deshonrado porque le sea infiel su es-*

posa”. (...) *“La ley y la moral no permiten a las mujeres incumplir sus deberes, pero negarles el derecho a la vida es la quintaesencia de la crueldad”*

• **Aceptación de la defensa del honor en la teoría pero no en la práctica**

Caso 3 (Apelación No. 75.026-3, 02/05/90, Tribunal de Apelación del estado de São Paulo)

Resumen: El acusado mató a su esposa adúltera, y fue absuelto por el jurado, que aceptó la alegación de defensa del honor. Sin embargo, el Tribunal de Apelación del estado de São Paulo, aun reconociendo que esa exculpación era admisible en teoría, decidió que no procedía en el caso en cuestión, en el que no concurría la circunstancia de *flagrante delicto*.

Argumentos principales: *“La alegación de defensa del honor no puede rechazarse como mero prejuicio en casos como el que nos ocupa. Hay opiniones discrepantes en la jurisprudencia al respecto ...”. No cabe duda de que en decisiones de tribunales se ha aceptado la alegación de defensa del honor cuando el cónyuge ofendido mata al otro o a su amante. Sin embargo, esas decisiones se basan por lo general en la existencia de un adulterio flagrante ... en el presente caso, en cambio, la reacción no fue inmediata ...*

Caso 4 (Apelación No. 11.266, 02/03/88, Tribunal de Apelación del estado de Espírito Santo)

Resumen: La ex concubina mató a la víctima y alegó que había perdido la cabeza por la insistencia de ella en decir que iba a acostarse con otro. El jurado aceptó la alegación de defensa del honor. El Tribunal de Apelación del estado de Espírito Santo no reconoció esa exculpación y decidió que volviera a celebrarse el juicio.

Argumentos principales: *“... La decisión del jurado de aceptar la alegación de defensa del honor contradice claramente las pruebas incluidas en el sumario y, por lo tanto, conduce a desestimar la alegación, teniendo en cuenta que el acusado ya no vivía **en concubinato** con la víctima, a la que apuñaló salvajemente so pretexto de que había perdido la cabeza ...”*

• **Rechazo de la defensa del honor**

Caso 5 (Apelación No. 279/81, 11/10/89, Tribunal de Apelación del estado de Paraná)

Resumen: La acusada, sospechando que su marido le era infiel, le disparó y lo apuñaló después, causándole la muerte. El jurado aceptó la alegación de defensa del honor. El tribunal de apelación del estado de Paraná consideró que ese argumento era inaceptable en ausencia de un acontecimiento concreto, real e inminente, por lo que decidió que se repitiera el juicio.

Argumentos principales: *“Para reafirmar el deber de fidelidad, el cónyuge traicionado puede recurrir a las medidas previstas por la legislación, es decir, la disolución del matrimonio en tribunal civil y la demanda por adulterio ante un tribunal penal. El asesinato como respuesta al adulterio es una reacción inaceptable bajo los principios del derecho penal ... De demostrarse que obró por apasionamiento, podría aplicarse a la esposa una reducción de pena en virtud del párrafo 1 del artículo 121 del Código Penal, pero no el argumento de la defensa del honor (...).”*

Caso 6 (Apelación No. 73.966-3, 28/03/90, Tribunal de Apelación del estado de São Paulo)

Resumen: El acusado mató a la concubina con la que había vivido durante un corto período. Informado por la hermana de la víctima de que ésta iba a encontrarse con otro hombre, perdió la cabeza, acudió al bar en el que se encontraba la víctima y la mató disparándole. El jurado lo absolvió por entender que había actuado en defensa de su honor. El tribunal de apelación estimó que esa decisión contradecía claramente las pruebas incluidas en el sumario, por lo que dispuso la celebración de un nuevo juicio.

Argumentos principales: *“Hace tiempo que la doctrina y la jurisprudencia entienden el honor como atributo extremadamente personal que no puede transferirse de la persona que lo posee a otra que viva con ella, regularmente o no. Ese entendimiento, ya asentado en el pasado, adquirió todavía mayor relevancia tras la entrada en vigor de la Constitución Federal de 1988, que estipula que en las relaciones de pareja el hombre y la mujer tienen inequívocamente los mismos derechos”.*

Caso 7 (Apelación No. 46.069-1, 22/11/90, Tribunal Militar Superior del Distrito Federal)

Resumen: Un soldado mató a su mujer y a un colega, en la creencia que eran amantes, con su arma de reglamento. El jurado militar lo condenó a 15 años de cárcel por homicidio y uso indebido del arma de reglamento. Tanto la defensa como la acusación recurrieron contra esa decisión. El tribunal militar superior del Distrito Federal rechazó la apelación de la defensa, basada en el argumento de defensa del honor, y aceptó la de la Fiscalía Militar, elevando a 25 años de prisión la pena impuesta.

Argumentos principales: *“... La defensa, al apoyar la alegación de que el acusado había actuado en defensa de su honor, sostuvo que el acusado, que estaba experimentando un trauma moral y social extremadamente violento, se vio arrebatado por una intensa emoción cuando, en el transcurso de una discusión con la víctima, ésta lo llamó “cornudo” ... (...). Los testigos del crimen presentados tanto por la acusación como por la defensa, no formularon ninguna crítica a la conducta de la víctima, e incluso dieron fe de la buena relación existente entre la pareja ... (...) La alegación de defensa del honor formulada por el ilustre abogado defensor, no está incluida en los autos, y, aunque lo estuviera, no modificaría la ilegalidad de la conducta juzgada ...”*

Caso 8 (Apelación especial No. 1.517, 11/03/91, Tribunal Superior de Justicia)

Resumen: El acusado cometió un doble homicidio al sorprender in flagrante a su esposa con el amante de ésta. El jurado lo absolvió, al aceptar la alegación de defensa del honor. El Tribunal de Apelación del estado de Paraná confirmó la decisión del jurado de la ciudad de Apucarana; sin embargo, la Oficina del Fiscal General presentó un recurso especial y el Tribunal Superior de Justicia rechazó el argumento de defensa del honor, que contradecía claramente las pruebas documentales contenidas en el sumario, y decidió que se repitiera el juicio (información sobre el resultado de este caso: el jurado, aceptando la tesis de defensa del honor, volvió a absolver al acusado).

Argumentos principales: “... La defensa del honor, tipificada en el artículo 25 del Código Penal, está sujeta a normas inflexibles y sólo puede aceptarse cuando el autor de los hechos, “mediante un uso moderado de los medios necesarios, repele una agresión injusta, efectiva o inminente, contra su propia persona o un tercero”. Los supuestos que figuran en los autos no justifican la reacción de quien, considerando vulnerado su honor, en vez de recurrir a los procedimientos civiles de separación y divorcio, opta por matar a su esposa o al amante de ésta, o a ambos, por conducta totalmente inaceptable, pues era la mujer la que, al cometer adulterio, no había preservado su propio honor. (...) Pues bien, en el Brasil no aplicamos el derecho consuetudinario —tratando de justificar en este caso la conducta del marido sobre la base de los supuestos que figuran en el sumario— sólo porque los jurados, gente del pueblo, así lo decida. Al tiempo que preveía la defensa del honor, el derecho positivo restringió su uso, que no es tan flexible como para abarcar cualquier delito. (...) Magalhães Noronha, citando a Leon Ravinovich, señaló: “Es el orgullo del macho el que ha sido herido” ... (...) entre los autores extranjeros merece mención especial Jiménez de Asúa: ... “No existe ese honor conyugal. El honor es personal. El honor es propio. El hombre que así reacciona, o que sigue esa norma —y muchos han matado a la mujer porque no había más remedio para conservar un falso crédito— han realizado el acto acaso en un momento de trastorno mental transitorio, motivados por celos agudísimos; pero no es posible hablar aquí de defensa personal”

... Nos encontramos aquí ante una forma privilegiada ...

Voto discrepante: “El imperio de la ley debe apoyarse en una base cultural. Aun aceptando una necesidad de coherencia desde un punto de vista dogmático, es imposible pasar por alto la relación del delito con ciertos valores sociales ... Algunos autores e incluso parte de la jurisprudencia consideran posible aceptar el argumento de defensa del honor cuando la persona en posesión de honor reacciona para poner fin a la agresión contra ese valor. El matrimonio entraña obligaciones recíprocas, una de las cuales es la de fidelidad, desde el punto de vista conyugal ... (...) mientras que los jueces atienden más al aspecto formal y dogmático del imperio de la ley, los jurados, legos a los que no se exigen conocimientos jurídicos, juzgan de acuerdo con las reglas de la vida, las normas culturales, las exigencias históricas de una determinada época. Los jueces ajustan las personas a la ley, mientras que los jurados ajustan la ley a las personas. (...) ... El aspecto cultural depende del lugar en que hayan ocurrido los hechos. Si en ese lugar se entiende que el honor manchado de un marido impulsa o autoriza una reacción violenta y extrema, así lo entenderá también el jurado, aunque ello vaya en contra de mi opinión personal. (...) No puede decirse que el jurado haya cometido un error, sino sólo que no ha juzgado debidamente el caso. Con su decisión expresaba un rasgo de la cultura brasileña. (...) La interpretación de la ley en el Brasil se presta a controversias. Su excelencia (el relator) y muchos otros entienden que la interpretación debe ser puramente dogmática, formal, pero otros, los jurados, tienden a interpretar el caso desde el punto de vista de la justicia material. Esa reacción moderada mencionada en el artículo 25 figura incluso en el preámbulo de 1940. No puede medirse matemáticamente, sino analizarse atendiendo al principio de acción y reacción”.

(...)

Caso 12 (Apelación No. 9.029-1, 03/03/94, Tribunal de Apelación del estado de Paraná)

Resumen: El acusado mató a la mujer con la que había vivido durante alrededor de 20 años como un matrimonio, tras sorprenderla saliendo de una sala de baile acompañada de una persona con la que estaba teniendo una relación amorosa. El jurado lo condenó a seis años de prisión y ocho meses de privación parcial de libertad. El acusado, en desacuerdo con la decisión del jurado, presentó un recurso alegando que la interpretación de los jurados contradecía los elementos de prueba incluidos en el sumario, y solicitó un nuevo juicio. El Tribunal de Apelación del Estado de Paraná confirmó la sentencia emitida por el jurado.

Argumentos principales: *“La decisión del jurado, basada en la confesión del acusado, de aceptar la tesis de homicidio involuntario y rechazar la de defensa del honor, es irreprochable y concuerda con el entendimiento de que el honor, que es un bien de índole altamente personal, no guarda relación con el acto de infidelidad cometido por la mujer, y no otorga al hombre el derecho a matarla, aunque pueda considerarse un atenuante el hecho de que el delito se cometiera en un estallido de cólera como resultado de una falta de control emocional”.*

Caso 13 (Apelación por escrito No. 97.006669-4, 23/09/97, Tribunal de Apelación del estado de Santa Catarina)

Resumen: El marido, sospechando que su esposa le era infiel, la mató de un disparo por la espalda. Al ser encausado por asesinato, presentó un recurso para obtener la retirada de los cargos o la recalificación del delito a homicidio involuntario con el fin de obtener la absolución por haber actuado en defensa de su honor y movido por un ataque de cólera. El Tribunal rechazó las tesis de la defensa y decidió el procesamiento del acusado y su consiguiente enjuiciamiento por un jurado.

Argumentos principales: *“La defensa del honor es un concepto controvertido. Aunque la dignidad personal, la buena reputación y el honor son derechos que cabe defender, la reacción de la parte ofendida debe ceñirse siempre a las limitaciones indicadas en el artículo 25”.*

(...)

Caso 15 (Apelación No. 98.000047-5, 18/06/98, Tribunal de Apelación del estado de Alagoas)

Resumen: El acusado mató de cinco disparos a su mujer adúltera. Fue condenado por el jurado, que rechazó el argumento de defensa del honor. A pesar del recurso presentado por la defensa, el Tribunal de Apelación del estado de Alagoas confirmó la decisión del jurado.

Argumentos principales: *“Puesto que es la mujer adúltera la que pierde su honor, y no el marido engañado, no puede considerarse que éste esté defendiendo su honor al matarla”.*

• Informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En relación con la violencia contra la mujer, es nuestro deber informar de que el **Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL-Brasil)** y la sección nacional del Comité de Latinoamérica y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM-Brasil) han presentado una reclamación contra el

Brasil ante la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos** respecto del caso de Maria da Penha.

En 1983 el marido de Maria da Penha trató de matarla. Le disparó un tiro en la espalda, dejándola parapléjica. Aunque condenado por los tribunales nacionales, nunca fue recluido, y el caso sigue en examen, como consecuencia de los sucesivos recursos presentados contra la decisión del jurado.

Dieciocho años después de que se cometiera el delito, la **Comisión Latinoamericana de Derechos Humanos condenó al Brasil por negligencia y omisión en relación con la violencia doméstica y recomendó el pago por el Estado de una indemnización a la víctima.**

Factores y dificultades

Varios factores complejos dificultan la aplicación efectiva de la Convención y otros instrumentos internacionales de derechos humanos para la protección de los derechos de las mujeres y las niñas.

El sistema judicial está condicionado todavía por leyes conservadoras y discriminatorias en las cuestiones de género, que resultan inadecuadas e insuficientes. La mayor parte de las leyes discriminatorias en lo que respecta a los derechos de la mujer datan de principios del siglo XX y tienden más a “controlar” la sexualidad y la reproducción humanas que a regular y alentar su ejercicio libre y responsable, de conformidad con los valores plurales y democráticos de la sociedad contemporánea. Conviene mencionar que la mayor parte de esas disposiciones discriminatorias están presentes en el Código Civil (1916) y el Código Penal (1940), inspirados en las leyes de Europa Occidental, en particular el Code Napoléon, así como los códigos italiano, alemán y de otros países, todos ellos surgidos en sociedades y épocas alejadas de la realidad brasileña actual.

La presencia o ausencia de esas disposiciones discriminatorias en la legislación interna se debe a la correlación de fuerzas políticas de diversos grupos sociales. Como ya se ha venido haciendo gradualmente, es preciso seguir modificando la cultura social, judicial, política e ideológica de nuestro país. Para ello es necesario erradicar los estereotipos sociales, los prejuicios y todas las formas de discriminación que influyen en las medidas institucionales, en particular las relacionadas con el sexo, la raza o etnia y las desigualdades socioeconómicas. Los cambios requieren asimismo un clima de respeto social por la diversidad y medidas legislativas y ejecutivas acordes con los valores de equidad y respeto de las diferencias, y, en última instancia, dependen de la posición que adopte la judicatura, que, de conformidad con la ley, en casos concretos y, en particular, en los relacionados con derechos comunitarios o difusos, puede producir un efecto general, “*erga omnes*”.

A ese respecto, la actuación político-judicial del Tribunal Supremo Federal tiene una importancia enorme, no sólo porque se trata del órgano jurisdiccional supremo que ha de decidir sobre cuestiones constitucionales, sino también por sus competencias concretas para enjuiciar casos relacionados con esas cuestiones, y puede adoptar decisiones directas sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, lo que influye en el resultado de los procesos legislativos.

La discriminación contra la mujer, en particular la basada en la **vinculación de la sexualidad a la reproducción**, refuerza los mecanismos ideológicos tendentes a controlar la vida y el cuerpo de las mujeres. Es el producto de sociedades patriarca-

les, en las que se establece una dicotomía entre lo público y lo privado, entendiendo por privado no lo que se refiere al individuo, sino a la familia, un ámbito en el que tiene una influencia determinante el poder del varón cabeza de familia. Esa situación está todavía presente en disposiciones de muchas leyes de rango inferior a la Constitución, a pesar de los avances introducidos en la Constitución Federal de 1988 en relación con el principio de igualdad entre hombres y mujeres.

En lo que se refiere concretamente a la cuestión de la violencia contra la mujer, se cree que en el Brasil la mayor parte de los casos de violencia sexual contra mujeres no se denuncian, ya sea por vergüenza o por miedo, en particular cuando esa violencia se manifiesta en el entorno doméstico o familiar.

Conocida actualmente como **“violencia de género”**, la violencia física, sexual y psicológica contra la mujer es una expresión de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres. Por consiguiente, los factores que la sustentan y perpetúan residen principalmente en el ámbito cultural.

Las respuestas sociales a la violencia contra la mujer empezaron a adquirir fuerza en el Brasil por la acción de movimientos de mujeres en el decenio de 1980, en el que ese problema empezó a adquirir visibilidad y a considerarse como una cuestión que debía abordarse mediante políticas públicas, especialmente en los ámbitos de la seguridad y la justicia. Desde entonces se ha venido intensificando el debate sobre ese problema, y se han creado comisarias de policía para la defensa de las mujeres, se han realizado campañas de sensibilización y se han establecido refugios para mujeres en situación de riesgo. Esas iniciativas han promovido asimismo el reconocimiento de que la violencia contra la mujer constituye asimismo una violación de los derechos humanos.

La violencia contra la mujer no conoce fronteras étnicas, religiosas, de edad ni de condición social. Se manifiesta en diferentes formas, muchas de las cuales tienen fuertes raíces culturales (Vigilancia de los Derechos Humanos, 1995). Entre las formas más frecuentes de violencia contra la mujer se cuentan agresiones físicas (palizas y homicidios), abusos sexuales (violación, tocamientos obscenos, incesto, acoso sexual), y vejaciones emocionales (amenazas, privaciones, malos tratos y discriminación). La sociedad brasileña sufre también otras formas de violencia que afectan a las mujeres y niñas, como, por ejemplo, la prostitución infantil.

Aunque se producen actos de violencia contra mujeres en todos los ámbitos de la vida social, ya sean públicos (lugar de trabajo, escuela, lugares de esparcimiento) o privados (hogar), las prácticas que han adquirido mayor visibilidad son las que afectan al entorno doméstico.

La violencia doméstica puede describirse como un fenómeno perverso y generalizado que no sólo afecta a las mujeres, sino que se extiende por todas las esferas de la vida social y constituye el fundamento mismo de varios problemas sociales. Los estudios realizados indican que para combatir la violencia contra la mujer, especialmente en las relaciones conyugales, deben tenerse en cuenta sus efectos en la dinámica de las relaciones familiares, por ejemplo en la socialización de niños y adolescentes.

En otras esferas, la violencia contra la mujer no está vinculada a factores tales como la raza, la etnia, las convicciones políticas o ideológicas, las creencias religiosas o la situación socioeconómica. Lo que ocurre es que en las capas más pobres de la sociedad el fenómeno resulta más visible por la proximidad de los vecinos, mien-

tras que entre los grupos más favorecidos desde el punto de vista social y económico se utilizan mecanismos diferentes para resolver los problemas, recurriendo, por ejemplo, a servicios privados. Por lo general, las familias de bajos ingresos sólo pueden recurrir, en los casos de violencia doméstica, a la comisaría de policía o a los servicios públicos de salud.

El fenómeno de la violencia contra la mujer, especialmente cuando se manifiesta en el entorno doméstico y familiar, tiene profundas y graves consecuencias no sólo para los directamente afectados, sino también para el desarrollo socioeconómico del país. El costo social de esa forma de violencia puede expresarse en datos concretos. La quinta parte de las ausencias laborales de mujeres en el mundo tiene que ver con la violencia doméstica; en *América Latina y el Caribe*, del 25% al 50% de las mujeres sufren violencia doméstica, y ésta es la causa de la pérdida del 14,6% del PIB; en el Brasil, cada cuatro minutos una mujer es agredida en su propia casa por alguien a quien le une una relación emocional. Las estadísticas disponibles y los expedientes de las comisarías de policía especializadas en delitos contra la mujer indican que el 70% de los incidentes se producen en el entorno familiar y que el agresor suele ser el marido o el amante; más del 40% de los casos de violencia son agresiones graves con puñetazos, bofetadas, inmovilización con cadenas, quemaduras y azotes. Ese problema cuesta al país el 10,5% de su PIB.

Miréya Suarez, que ha realizado estudios académicos sobre la situación de la mujer en el Brasil, señala que *“las desigualdades se ven agravadas por el aumento de la agresividad y la competitividad económicas en el contexto de la globalización, que conduce a leyes laborales más precarias y a un empeoramiento de los sueldos y de las condiciones sociales. Los legisladores no suelen tener en cuenta los efectos de esos cambios económicos, que se consideran sexualmente neutrales, pero que repercuten desfavorablemente en las mujeres y en otros grupos que luchan por la igualdad”*.

Las mujeres desempeñan un papel cada vez más importante en los sistemas de producción. Aunque viene aumentando su participación en el mercado de trabajo, persiste la división de profesiones por sexo (la ingeniería se suele relacionar con los hombres, y la asistencia social, por ejemplo, con las mujeres), así como la diferencia salarial entre hombres y mujeres. También ha aumentado el desempleo femenino. Todavía más grave es la situación de las mujeres rurales y de las mujeres negras.

En la esfera de las relaciones laborales, por ejemplo, aunque en el punto XX del artículo 7 de la Constitución Federal se dispone la *“protección del mercado laboral para las mujeres mediante incentivos concretos, según lo dispuesto por la ley”*, el análisis de los datos disponibles sobre los sueldos percibidos por hombres y mujeres indican que las diferencias de género y de color afectan en medida sustancial a la remuneración de las mujeres, en particular de las no blancas, como se menciona en el artículo 11 de la Convención.

Aunque la Constitución Federal proclama la igualdad entre hombres y mujeres y estipula la obligación del Estado de prestar asistencia a la familia en la persona de cada uno de sus miembros (párrafos 5 y 8 del artículo 226), y aunque el Brasil ha ratificado los instrumentos de derechos humanos más importantes, *el país no cuenta todavía con ninguna ley nacional concebida específicamente para prevenir, castigar y erradicar la violencia doméstica*. La legislación federal (Código Civil, Código Penal y Código de Procedimiento Penal) y las políticas públicas que se aplican no son

suficientes para abordar el complejo problema de la violencia doméstica, que impide la plena participación y realización de las mujeres en la sociedad brasileña.

En las últimas dos sesiones de la legislatura, parlamentarias vinculadas al movimiento de mujeres presentaron proyectos de ley sobre la violencia doméstica basados en una propuesta elaborada por CLADEM/Brasil. Los legisladores, sin embargo, se mostraron renuentes a aprobar una ley específica, argumentando que la legislación penal en vigor era suficiente, puesto que ya consideraba como agravante el hecho de que el delito fuera cometido por miembros de la familia. Además, las innovaciones contenidas en los proyectos de ley mencionados se consideraban inviables, pues trascendían el ámbito penal punitivo al introducir preceptos en las esferas civil, administrativa y laboral, y establecían objetivos preventivos y de asistencia.

No obstante, a los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal— se han formulado **políticas públicas** encaminadas a la erradicación de la violencia contra la mujer.

Esas políticas se han aplicado principalmente como resultado de la creciente movilización de la sociedad civil, en particular de grupos y organizaciones de mujeres, y de entidades internacionales que, además de ejercer presiones y solicitar la adopción de medidas, han aportado considerables recursos financieros a esos grupos y organizaciones. No obstante, se considera que las carencias en la aplicación de los planes de acción existente son imputables a los escasos recursos que se les han asignado.

El Brasil carece todavía de datos internos sobre la incidencia de la violencia contra mujeres y niñas. Eso no significa que no sea viable la reunión de esos datos, ni que no se cuente con elementos suficientes para la elaboración de políticas públicas eficaces tendentes a combatir las diferentes formas que adopta esa violencia en nuestra sociedad, sino que es imposible hacer una evaluación precisa de la realidad brasileña en el contexto posterior a la Conferencia de Beijing, por la carencia de instrumentos adecuados de seguimiento y evaluación que puedan proporcionar datos nacionales. En última instancia, la falta de información oficial sobre la incidencia de la violencia contra la mujer dificulta la formulación y aplicación de políticas nacionales de defensa de los derechos de la mujer.

El principal obstáculo a ese respecto ha sido la escasa atención prestada al problema. Esa situación es consecuencia de una cultura de sumisión de la mujer sedimentada a lo largo de la historia del país, y se presenta con nitidez todavía mayor en el caso de las mujeres negras, que, como revelan los indicadores sociales oficiales, constituyen uno de los grupos más discriminados y vulnerables de la sociedad.

Puede afirmarse en general que, aun teniendo en cuenta los progresos jurídicos de los últimos decenios, las mujeres siguen sometidas en el Brasil a diversos tipos de discriminación y de violencia, que derivan, entre otros factores, de la legislación en vigor.

Conviene señalar, por ejemplo, que la Ley No. 9.099/95, que se aplica a faltas y delitos menores sujetos a una pena máxima no superior a un año en prisión, se aplica a la mayoría de los delitos relacionados con la violencia doméstica. Puesto que la Ley promueve los acuerdos y soluciones de avenencia ante el tribunal, que entrañan a menudo la suspensión del procedimiento, el resultado ha sido una creciente banalización de esa forma de violencia en los tribunales penales. Por consiguiente, al tratar de subsanar la lentitud del sistema judicial brasileño, la Ley ha

terminado por beneficiar a los autores de delitos relacionados con la violencia doméstica, que en la mayoría de los casos salen del paso pagando una multa mínima y quedan libres de antecedentes penales.

Es importante señalar que no existe ninguna ley en el país que contemple la **violencia psicológica**, tratada, en cambio, en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, de 1994). Esa forma de violencia, sutil y difícil de demostrar, es muy corriente, y a veces puede resultar todavía más dañina que la propia violencia física. Esa carencia hace todavía más necesario elaborar una ley específica sobre la violencia contra la mujer, que se manifiesta principalmente en el entorno familiar.

En el Código Penal (1940) y el Código Civil (1916) se reproducen principios anacrónicos y discriminatorios y se utilizan términos tales como los de “honestidad” y “virginidad” de la mujer. Ya se ha elaborado un proyecto de ley por el que se modificaría el Código Penal, aunque todavía no se ha presentado al Congreso Nacional. El Nuevo Código Civil ya ha sido aprobado y sancionado por el Presidente de la República, pero no entrará en vigor hasta que haya expirado el período de *vacatio legis*.

Aunque pertinentes, las medidas adoptadas por el poder ejecutivo en esa esfera no representan sino los pasos iniciales hacia el cumplimiento efectivo de los compromisos contraídos en Beijing. La mayor parte de esas medidas no contiene sino una expresión formal de intenciones y propósitos, que están lejos de haberse llevado a la práctica en las diversas regiones brasileñas, en las que impera la desigualdad de condiciones de vida, con las consiguientes repercusiones económicas, políticas y culturales. Esas políticas no se aplican en absoluto en el interior del país, en particular en sus zonas rurales. Todavía no se ha ultimado una política concreta y coherente que aborde la cuestión de la violencia contra las mujeres indígenas.

Todavía no se dispone de información completa sobre la violencia contra las mujeres y las niñas en el Brasil. Además, la carencia de datos sistemáticos desglosados por sexos dificulta una visión precisa del problema. Esas deficiencias, además de contribuir a la persistencia del fenómeno, son un reflejo del estado de sumisión de la mujer que caracteriza a la situación brasileña y del que la violencia es un resultado directo.

No obstante, en las esferas de la educación y la cultura se están aplicando políticas, todavía incipientes, tendentes a eliminar los prejuicios comunes y las prácticas discriminatorias basados en ideas estereotipadas de inferioridad de la mujer.

La mayoría de los centros de salud no cuentan todavía con los medios necesarios para prestar asistencia a las mujeres víctimas de violaciones y otras formas de violencia. De ahí que sea todavía muy pequeño el número de hospitales públicos que proporcionan servicios de interrupción del embarazo, de conformidad con lo estipulado por la ley.

A pesar de los importantes fondos asignados para su construcción, los albergues disponibles son todavía insuficientes frente a las necesidades del país. Además, sería necesario ampliar y armonizar la aplicación de las políticas públicas tendentes a erradicar el tráfico de mujeres y niñas y a prestar asistencia a las víctimas de la violencia resultante de la prostitución y el tráfico.

Estudios recientes indican la existencia de varias formas de prostitución infantil en todas las regiones del país. En el Norte y el Centro-Oeste se registra una inci-

dencia muy elevada del tráfico de esclavas en las zonas mineras; en el Nordeste abunda el turismo sexual; en el Sudeste el problema se centra en la cuestión de las niñas de la calle y la prostitución infantil; y en el Sur la explotación se basa en la captación de niñas y adolescentes del interior con informaciones falsas y abusando de la ingenuidad de los padres.

El establecimiento a nivel de los estados de **departamentos especiales de policía para la defensa de la mujer**, principal medida pública para proteger a las mujeres contra la violencia, representa un importante hito simbólico. La función cultural y psicosocial de esos departamentos especiales es valiosísima. Sin embargo, su número es insuficiente para prestar asistencia a la mayoría de las mujeres brasileñas, pues hay en la actualidad en todo el país 307 comisarías, concentradas en el Sudeste. Además, varias lagunas en los servicios que prestan esas comisarías revelan las deficiencias en la aplicación de esa política y las carencias de la formación sobre cuestiones de género del propio personal de la policía, que muchas veces manifiesta prejuicios y aplica técnicas discriminatorias al proporcionar asistencia a las víctimas.

En lo que respecta al **poder ejecutivo**, todavía son insuficientes los esfuerzos por desarrollar y aplicar políticas públicas que promuevan el papel de la mujer y el aprovechamiento de su capacidad en condiciones de igualdad con el hombre. A ese respecto, hay que señalar que la aplicación de las políticas para combatir la discriminación contra la mujer en todas las esferas de la sociedad topa con los prejuicios machistas que conducen a la valoración del hombre y el desprecio de la mujer. Esos prejuicios, profundamente arraigados en la cultura local, se manifiestan también en las sensibilidades públicas (jurídicas y administrativas), por ejemplo, en las formas en que los funcionarios utilizan el idioma vernáculo para interpretar y poner en práctica elementos de políticas, normas, leyes, procedimientos administrativos y otras disposiciones judiciales y administrativas.

Es necesario, pues, distinguir conceptualmente entre prejuicio y discriminación, fenómenos diferentes cuya erradicación requiere medidas y estrategias diferentes. Los prejuicios son difíciles de atajar porque se manifiestan a un nivel abstracto. Por consiguiente, la mejor forma de combatirlos puede ser la de actuar sobre las actitudes de los funcionarios públicos. Para combatir la discriminación, que es un acto de exclusión, hay que intervenir en las relaciones sociales por medio de medidas legislativas, ejecutivas y judiciales.

El **poder judicial** no está en el Brasil plenamente preparado para atender a las necesidades de la mayoría de la población. El acceso a la justicia resulta especialmente difícil para las capas más desfavorecidas de la sociedad. La judicatura, estructurada en torno a una cultura sexista, está encontrando dificultades para desempeñar sus funciones. La lentitud del sistema contribuye asimismo a aumentar la distancia que existe entre la judicatura y la población.

Por ejemplo, en algunos casos de violación analizados en un estudio realizado en 1998, habían pasado más de ocho meses entre la investigación inicial de la policía y la decisión judicial final. No obstante, hay que señalar que en la mayoría de los casos examinados el período transcurrido no fue superior a tres años.

En los delitos relacionados con la violencia sexual, en particular cuando afecta a mujeres adultas, se produce a veces una “inversión”, por la que, a través de las exposiciones de la defensa y del ministerio público, las víctimas se convierten en acu-

sadas y los acusados en víctimas. Abogados y fiscales transmiten a veces el mensaje de que en los casos de violación es la víctima la que ha de demostrar que no es culpable y que no provocó la comisión del delito.

Un estudio realizado en São Paulo en 1993, en el que se analizaron los procedimientos judiciales en asuntos relacionados con la familia, reveló el predominio de una concepción conservadora y patriarcal subyacente a las decisiones judiciales. Según esa concepción, en la relación conyugal el poder sigue correspondiendo al hombre, quedando la mujer relegada al papel de mera colaboradora. Se perpetúa la idea de la fragilidad y sumisión de las mujeres, cuya conducta es vigilada, controlada y clasificada (por ejemplo, se habla de “conducta desordenada” o “comportamiento excéntrico”). Se institucionaliza así la desigualdad de derechos y se legitima la aplicación de un trato jurídico diferenciado a hombres y mujeres.

A través de sus actuaciones, el poder judicial sigue reproduciendo sin criterio estereotipos y prejuicios sociales, incluidos los de género, que dificultan la aplicación efectiva de la igualdad sobre la base de principios de solidaridad.

• Mujeres presas

Se dispone de estudios concretos sobre la situación en las prisiones brasileñas, especialmente en lo que se refiere al ejercicio de la sexualidad. Los medios de comunicación en general han prestado gran atención al tema, describiendo las precarias condiciones imperantes, que hacen difícil garantizar los derechos fundamentales de los presos de ambos sexos. Se ha prestado comparativamente menos atención a las mujeres presas, que sólo representan alrededor del 5% de los reclusos, según el censo penitenciario de 1999.

Según un informe del Amnistía Internacional – Brasil, titulado “Aquí nadie duerme en paz” (1999, pág. 45), *“El encarcelamiento de mujeres entraña consecuencias especiales, aunque en el Brasil esa cuestión no se aborda coherentemente ni en las políticas aplicadas ni en la práctica penal”*. A ese respecto, un experto en esa esfera señala que⁴² *“Es una cuestión poco conocida y de la que casi nunca se habla, quizás porque la cultura imperante en nuestra sociedad hace que no se preste la atención que merecen a los temas relacionados con la mujer. Es, sin embargo, una cuestión acuciante, no sólo por la tensión que genera, sino también por la carga emocional que entraña y el grado de violación de derechos humanos que revela”*.

Esa falta de interés por parte de la sociedad no hace sino agravar la situación de las reclusas, cuyos derechos, como visitas conyugales y atención de salud adecuada, no se respetan, según el mencionado informe de Amnistía Internacional (págs. 45 a 49).

En palabras de otro experto⁴³, *“la cuestión de los derechos de la mujer se caracteriza actualmente por dos grandes contradicciones: a) la existencia, por una parte, de normas internacionales y constitucionales que proclaman en términos absolutos la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, y, por la otra, de leyes*

⁴² Bierrenbach, Maria Ignês, “A mulher presa” (“La mujer presa”), en *Textos Reunidos*, Revista de Ilanud No. 12, 1998, pág. 71.

⁴³ Pimentel, Sílvia Pimentel, “Evolução dos Direitos da Mulher: norma, fato, valor”, (“Evolución de los derechos de la mujer: norma, hecho, valor”), São Paulo: Revista de los Tribunales, 1978, págs. 3 y 4.

ordinarias y comportamientos sociales inspirados por el antiguo prejuicio de inferioridad femenina; y b) la existencia de leyes ordinarias que garantizan los derechos de la mujer, pero que no se aplican porque entran en conflicto con los estereotipos de la sociedad patriarcal circundante”.

Aunque constituyen oficialmente un derecho, las visitas conyugales no están permitidas en las cárceles de mujeres de São Paulo, y, según un informe de la Organización de la Abogacía del Brasil (OAB) titulado “Informe sobre las características de las mujeres encarceladas” (editorial de la OAB, 1998), *“Las mujeres no tienen derecho a visitas conyugales en las instituciones penitenciarias del estado de São Paulo. La privación del ejercicio de su sexualidad conduce a las reclusas a cambiar su conducta y orientación sexual. Muchas optan por la bisexualidad y otras por el celibato, no voluntariamente sino obligadas por las circunstancias”.*

También se violan los derechos de las reclusas en lo que respecta a la atención de salud. En el capítulo dedicado a los servicios médicos, las Reglas mínimas uniformes de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos y recomendaciones conexas (adoptadas por la resolución 2858/71 y reiteradas en la resolución 3218/74) tratan como sigue la cuestión de las mujeres presas:

“Las instituciones penales para mujeres contarán con instalaciones especiales para el cuidado de las reclusas embarazadas, que acaben de dar a luz, o convalecientes. En la medida de lo posible, se procurará que el parto tenga lugar en un hospital civil. Si el niño nace en una institución penal, ese dato no constará en su partida de nacimiento.

Si se permite a las madres quedarse con sus hijos, se dispondrá el establecimiento de instalaciones para el cuidado de los niños (guarderías) con personal cualificado, en las que puedan permanecer los niños cuando no se encuentren al cuidado de sus madres.”

Sin embargo, esas reglas sólo se han adoptado en las cárceles de Capital y Butantã, en la ciudad de São Paulo.

• Características de las mujeres encarceladas

Como consecuencia de la escasa atención que, como se ha explicado, se presta a las reclusas, se dispone de poca información sobre las características de esas mujeres.

En el informe preparado por Amnistía Internacional se señala que: *“En el Brasil, las reclusas son por lo general pobres y tienen un bajo nivel educativo. Más de la mitad de las reclusas de Porto Alegre y el 77% de las de São Paulo no habían concluido su educación elemental. La mayoría de ellas son cabeza de familia, el 65% son solteras, en su mayoría con hijos, y más de la mitad de ellas mantiene a sus familias (...). Según las propias reclusas, la separación de sus hijos constituye la principal fuente de ansiedad, y durante su estancia en la cárcel reciben menos visitas que los presos varones”.*

Según el informe de 1998 de la Asociación de la Abogacía del Brasil (OAB) titulado “Características de las mujeres encarceladas”, *“antes de su detención, el 75,61% de las reclusas trabajaban, pero sólo el 17% tiene derecho a prestaciones de desempleo. Ello se debe a que la mayoría de esas mujeres trabajaba en el sector no estructurado, por lo que no goza de los derechos contemplados en la legislación”.*

Según el mismo informe, *“los ingresos familiares del 54,88% de las reclusas no exceden de cuatro salarios mínimos, monto sin duda demasiado bajo para la manutención de una familia, por lo que la criminalidad podría ser una respuesta al problema básico de supervivencia de la familia (...)”*.

Otro rasgo importante que comparte la mayoría de las reclusas es su juventud: según el informe de la OAB, “el 56,9% tiene de 18 a 30 años, y un 30,08%, de 30 a 40”.

En consecuencia, la situación de las reclusas en el Brasil ha de ser objeto de mayor atención y asistencia por parte de las autoridades y la sociedad. Los derechos de esas mujeres no se respetan e incluso se vulneran, lo que tiene como resultado su exclusión de la sociedad. Es necesario que se respeten los derechos de las mujeres presas y que se atiendan sus necesidades básicas contempladas por la ley, con el fin de facilitar su reinserción en la sociedad.

• Mujeres indígenas

Merece una mención especial la situación de las poblaciones indígenas, y en particular de las mujeres indígenas.

Los derechos de los pueblos indígenas del Brasil están protegidos fundamentalmente por tres instrumentos jurídicos. El primero es el Código Civil de 1916, en el que se trata a los hombres y mujeres indígenas como personas no plenamente capaces, por lo que sus derechos han de ser protegidos por el Estado a través de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI).

El segundo es el Estatuto de los Pueblos Indígenas, Ley No. 6.001 de 1973, que define las relaciones entre los pueblos indígenas y la sociedad circundante, otorgando especial importancia a la tutela de la FUNAI. Esa Ley se basa en la idea de que los pueblos indígenas son culturalmente inferiores y están condenados a evolucionar hasta que puedan ser asimilados por la sociedad circundante y dejar así de ser indios. Por consiguiente, todos sus derechos se consideran transitorios, es decir, válidos sólo hasta el momento de la asimilación.

La Constitución de 1988, que es el tercer instrumento jurídico que regula la cuestión, modificó radicalmente las bases jurídicas de la relación entre los pueblos indígenas y la sociedad nacional. La nueva Carta, al otorgar a los pueblos indígenas el respeto por su organización social, sus costumbres, sus idiomas y sus tradiciones, ha sustituido el enfoque orientado hacia la asimilación por el del derecho a la diferencia. De ahí la necesidad imperiosa e inaplazable de revisar tanto el Código Civil como el Estatuto de los Pueblos Indígenas.

En el caso del Código Civil, el Congreso aprobó recientemente un instrumento de revisión en el que se elimina la referencia a la incapacidad legal de los indígenas y se confía a leyes específicas la definición de los posibles criterios aplicables a los actos jurídicos de los indígenas.

A ese respecto, todavía no se ha prestado suficiente atención a la cuestión de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres indígenas. El año pasado, sin embargo, gracias a la afirmación del movimiento de mujeres indígenas y a los muchos informes sobre violaciones de sus derechos, empezó a hablarse del tema en los foros sobre políticas públicas. Así ocurrió, por ejemplo, en la Conferencia Mundial contra el Racismo celebrada en Durban (Sudáfrica) en la que la delegación del Brasil presentó un documento oficial en el que se indicaba claramente la necesidad de

proteger los derechos de las mujeres indígenas, especialmente cuando hay presencia militar en las tierras indígenas. Conviene destacar que en el comité preparatorio del Brasil para la Conferencia de Durban el movimiento indígena estuvo representado por una mujer indígena brasileña, Azelene Kaingang.

La Constitución del Brasil garantiza a la población indígena el derecho a la educación en su idioma materno. El Ministerio de Educación ha apoyado varias iniciativas para promover la formación de maestros indígenas, y con ese fin ha establecido criterios para la elaboración de planes de estudio específicos para las escuelas indígenas, tendentes a promover la enseñanza bilingüe. El primer curso universitario para la formación de profesores indígenas fue introducido en el estado de Mato Grosso en 2001. Se está preparando una iniciativa similar en el estado de Amazonas.

Medidas adoptadas por el Gobierno

• Distritos sanitarios especiales indígenas (DSEI)

Los DSEI se encargan de proporcionar, en el marco del Ministerio de Salud, servicios de salud en general a las poblaciones indígenas en todo el país. La coordinación ejecutiva de ese servicio corresponde a la Junta Rectora de la Fundación Nacional de la Salud (FUNASA), que a su vez actúa sobre la base de acuerdos firmados con organismos públicos estatales y municipales, organizaciones de la sociedad civil y, en muchos casos, las propias organizaciones indígenas. No obstante, en el ámbito de los propios distritos todavía no se ha establecido un mecanismo que garantice la protección uniforme de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres indígenas. Ello se debe en parte a que hace poco que se estableció el sistema de distritos. Además, la diversidad cultural del país dificulta el planteamiento de la cuestión.

Hasta mediados del decenio de 1990 no empezaron las mujeres indígenas a organizarse para defender sus derechos e intereses. Se crearon entonces varias organizaciones de mujeres indígenas, principalmente en la región amazónica. Ese proceso llegó a su punto culminante en 2001, en la Reunión de Mujeres Indígenas celebrada en el estado septentrional de Acre, en la que, entre otras iniciativas, se formuló un programa de reivindicaciones del movimiento, uno de cuyos elementos principales era la cuestión de los derechos sexuales y reproductivos.

En los últimos meses han tenido amplia difusión las informaciones sobre abusos sexuales contra mujeres indias cometidos por militares destinados en tierras indígenas. Esas informaciones se refieren principalmente a unidades militares ubicadas en las tierras de los yanomami, en el estado de Roraima, y de los tukano, en la región del Alto y Bajo Río Negro, en el estado de Amazonas.

Además de la investigación de esos casos por la judicatura, el Gobierno del Brasil está examinando la posibilidad de elaborar un “código de conducta” que regule la presencia de las fuerzas armadas en tierras indígenas, en particular en lo que afecta a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres indígenas. Esa iniciativa es uno de los compromisos asumidos por el Gobierno del Brasil durante la Conferencia Mundial contra el Racismo.

Lamentablemente, han surgido casos de SIDA en las comunidades indígenas. Hace poco, por ejemplo, se detectó el primer caso entre los xikrin, cuyas tierras tradicionales se encuentran en el estado septentrional de Pará. A raíz de esos casos, el

Gobierno ha intensificado sus campañas de prevención e información sobre la enfermedad, como la realizada entre los indios icuna en el estado de Amazonas.

Artículo 3

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Medidas legislativas

Por lo que respecta a la igualdad entre hombres y mujeres, desde el decenio de 1930 el Brasil ha introducido importantes cambios en su legislación, desde el sufragio universal en 1934 hasta el reconocimiento de la capacidad legal plena de las mujeres en el decenio de 1960.

Los primeros grupos feministas empezaron a organizarse a principios del decenio de 1970, y en 1975, que fue proclamado por las Naciones Unidas Año Internacional de la Mujer, se formularon en la escena política nuevas reclamaciones feministas.

En 1980 se empezaron a debatir políticas gubernamentales tendentes a promover una mayor integración política y social de la mujer sobre la base de las propuestas de los movimientos de mujeres, especialmente a través de los Consejos para los Derechos de la Mujer. Sin embargo, hasta la Constitución de 1988, en el punto I de cuyo artículo 5 se indica que “hombres y mujeres son iguales en derechos y obligaciones según los términos de la Constitución”, no se proclamó explícitamente la igualdad formal. Hasta entonces, la legislación sólo trataba genéricamente el principio de igualdad (“Todos son iguales ante la ley”).

La Constitución de 1988 introdujo también un nuevo paradigma en el Estado democrático de derecho, al definir la diversidad como valor constitucional basado en “la promoción del bien común, sin prejuicios por motivos de origen, de raza, sexo, color, edad o cualquier otra forma de discriminación” (punto IV del artículo 3) y como objetivo fundamental de la República Federal del Brasil. Además de definir la diversidad como valor, la nueva Constitución garantiza la igualdad sustancial, es decir, la igual que prevé el trato diferenciado cuando la situación lo requiere, así como la idea de justicia distributiva, además de retributiva. En los puntos I y III del artículo 3 se definen explícitamente como objetivos fundamentales: “I – construir una sociedad libre, justa y solidaria”, y “III – erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales”. Entre los principios fundamentales del Estado democrático de derecho del Brasil figuran —según los puntos II y III del artículo 1 de la Constitución Federal de 1988— la ciudadanía y la dignidad de la persona humana.

En el decenio de 1990, como resultado directo de la necesidad de promover la igualdad sustancial, la Ley No. 9.100/95 estableció una política en virtud de la cual los partidos políticos debían incluir en sus listas un número mínimo de candidatas.

En 1995, la Ley No. 9.099/95 estableció los tribunales penales especiales con el fin de facilitar el acceso a la justicia en casos de delitos menores punibles con penas de cárcel de hasta un año. La finalidad de la Ley es acelerar los procedimientos

judiciales simplificando las actuaciones. Sin embargo, en el caso de la violencia contra la mujer, los movimientos de mujeres consideran que, aunque permite reducir el elevado número de denuncias presentadas en las comisarías de policía que no se transmiten al poder judicial, la ley contribuye a la indiferencia respecto de la violencia contra la mujer, ya que reduce conceptualmente su importancia y gravedad y se ocupa de esos delitos de manera simplificada.

En 1996 se aprobó parcialmente la Ley No. 9.263/96, por la que se regula el párrafo 7 del artículo 226 de la Constitución de 1988, en el que se define la planificación familiar como derecho.

También en 1996, el Comité de Asuntos Económicos del Senado aprobó las enmiendas a la totalidad presentadas por la Senadora Benedita da Silva a la Ley Complementaria No. 41/91, por la que se regula el servicio doméstico. Entre los nuevos derechos que se han de garantizar a ese grupo de empleados figuran las prestaciones por desempleo, el Fondo de Despidos de los Empleados, y el transporte gratuito.

En 1997 se aprobaron dos leyes importantes para luchar contra la violencia contra la mujer: la Ley No. 9.455/97, que define los delitos de tortura y aumenta la pena aplicable cuando la víctima es una mujer embarazada, y la Ley No. 9.520/97, en la que se establece el derecho de las mujeres a presentar denuncias y se revoca la disposición del Código de Procedimiento Penal en virtud de la cual para presentar una denuncia, las mujeres casadas tenían que contar con la autorización de su marido, salvo cuando la denuncia se dirigiera contra éste o cuando la mujer estuviera separada.

La Ley No. 10.445, de 13 de mayo de 2002, modifica el párrafo único del artículo 69 de la Ley No. 9.099/95, al establecer que, en caso de violencia doméstica, se puede ordenar, como medida preventiva, que el agresor abandone la vivienda.

Por último, por lo que respecta a la legislación civil, el movimiento de mujeres considera se han producido importantes adelantos constitucionales en relación con la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, y adelantos en la legislación ordinaria, como la aprobación del nuevo Código Civil. Ese nuevo Código entrará en vigor el 11 de enero de 2003 y entraña cambios de importancia, como el establecimiento de la igualdad absoluta entre los cónyuges al remplazar la expresión “autoridad paterna” por “autoridad familiar” y “hombre” por “ser humano”. Por consiguiente, a partir de la fecha mencionada, todas las disposiciones discriminatorias del Código Civil que todavía están vigentes quedarán expresamente revocadas.

Medidas judiciales

A la luz del pensamiento jurídico predominante, las normas nacionales e internacionales de derechos humanos vigentes no bastan para consolidar la igualdad entre hombres y mujeres. Es importante entender cómo percibe la igualdad el poder judicial, que en las democracias modernas constituye un componente fundamental.

La importancia de un fallo definitivo estriba en su doble legitimidad, por la disposición que aplica y por la jurisprudencia que crea en relación con el hecho sometido a examen. Por lo tanto, al “explicar” las leyes, el poder judicial establece relaciones sociales.

En el Tribunal de Apelación del estado de Rio Grande do Sul y en los Tribunales Superiores se llevó a cabo un estudio de la jurisprudencia⁴⁴ con el fin de analizar la aplicación del principio de igualdad. Las sentencias estudiadas ponen de manifiesto que los procesos judiciales sólo se refieren a cuestiones de igualdad formal. Ello puede significar: a) por una parte, que el poder judicial no ha incorporado a sus sentencias la igualdad sustantiva, y/o b) por otra parte, que la igualdad sustantiva todavía no es un valor reconocido (un activo jurídico) y no se considera que, como tal, pueda ser el objeto de procesos destinados a garantizarlo y protegerlo, tanto por parte de la comunidad como de los organismos públicos⁴⁵.

Además, las actuaciones del poder judicial siguen perpetuando la idea de que los actos de violencia contra la mujer son hechos triviales, lo que impide que la legislación para luchar contra ellos se aplique correctamente.

En junio de 1999, el Tribunal Federal Supremo decidió que la violación se considerara un crimen horrendo, cuando resultara en daños físicos y graves o en la muerte. La decisión ganó seguidores partidarios de aplicar la jurisprudencia más ventajosa. Actualmente, en el Tribunal de Apelaciones del estado de Rio Grande do Sul y en otros estados, los delitos sexuales con agresión violenta y violación se están calificando como delitos con circunstancias agravantes (cuando resultan en la muerte o en daños físicos) y como delitos simples (cuando “sólo” entrañan violencia sexual). Esa interpretación permite flexibilizar la pena impuesta a las personas condenadas por ese tipo de delitos cuando éstos entrañan “sólo” violencia sexual y no tienen como resultado daños físico graves o la muerte.

Al calificar sólo la violación con circunstancias agravantes de crimen horrendo, el Tribunal Federal Supremo excluye de esa categoría el grupo de delitos relacionados con la violación, entre los que figura la violencia sexual, salvo en caso de

⁴⁴ Estudio realizado por Themis – Asesoría Jurídica y de Estudios de Género para analizar el “concepto” de igualdad aplicable a los tribunales. El estudio abarcaba los fallos emitidos entre 1998 y 2000.

⁴⁵ Sobre la base de la utilización de expresiones tales como “igualdad”, “principio de igualdad” e “isonomía”, el estudio encontró 150 sentencias y seleccionó 27 sumarios de fallos de los tribunales sobre “igualdad ante la ley” que ponen de manifiesto el pensamiento del poder judicial. Las demás decisiones se referían a cuestiones de procedimiento. En general, los sumarios examinaban la igualdad formal y trataban de: a) garantizar el pago de una pensión alimenticia provisional al marido; b) ampliar las prestaciones de la seguridad social a los hombres; y c) declarar la inconstitucionalidad de la presunción de dependencia de la mujer, así como de su jurisdicción especial. Sin embargo, en ninguna de las sentencias examinadas se estudiaba la igualdad sustancial ni situaciones de discriminación y desigualdad. Tampoco se encontró ninguna definición de “igualdad”. Como resultado de ello, se procedió a realizar un nuevo estudio atendiendo a la utilización de las expresiones: “discriminación”, “discriminación entre los sexos”, “discriminación entre hombres y mujeres”, “discriminación sexual”, “crueldad”, “igualdad entre los sexos”, “isonomía entre los sexos”, “isonomía entre hombres y mujeres”, y “dignidad de la mujer”. En el estudio no se encontró ningún fallo sobre “discriminación entre hombres y mujeres”, “discriminación sexual” ni “igualdad”. Los 15 sumarios seleccionados se referían a: a) la igualdad de requisitos para participar en exámenes de ingreso en la función pública; b) la inclusión del esposo como persona a cargo a los fines de la seguridad social; c) los embargos judiciales; d) la obligación de la mujer de pagar pensión alimenticia; e) la no obligación del esposo de pagar pensión alimenticia; y f) la extensión a los reclusos de las prestaciones definidas en el punto III del artículo 17 de la Ley sobre cumplimiento de las penas, en el que se establece que los reclusos a los que se otorgue el régimen semiabierto sólo podrán alojarse en una residencia privada si son mujeres con hijos menores de edad o discapacitados físicos o mentales.

daños físicos y muerte. El problema es que en lugar de poner en cuestión la inconstitucionalidad de las penas aplicables a todos los delitos que se enumeran en la ley sobre crímenes horrendos, que violan los principios de individualización de las penas e igualdad de todos ante la ley, el Tribunal Federal Supremo sólo lo hace con respecto a los casos de violencia sexual, en los que las víctimas son en su gran mayoría mujeres.

Sin embargo, la posición del Tribunal Federal Supremo se modificó por mayoría de votos en el juicio de habeas corpus No. 81.288, en el que un delito de violación sin agravantes se calificó de crimen horrendo.

El nuevo fallo se emitió en el juicio de un caso de habeas corpus en nombre de un padre condenado por mantener relaciones sexuales con sus hijas menores de edad. El Tribunal Supremo denegó la petición de reducción de pena presentada por la defensa. En una larga explicación de su voto, la juez suplente Ellen Gracie Northfleet presentó varios estudios que demostraban que “los daños psicológicos resultantes de la violación eran más perjudiciales y duraderos que los daños físicos”. La juez añadió que los tribunales debían hacer una “interpretación sistémica” de la Ley sobre crímenes horrendos y comparó la violación a otros delitos enumerados en esa ley, como el robo, el chantaje con agravante de muerte, el secuestro para obtener un rescate, las epidemias con resultado de muerte, el envenenamiento del agua potable o de los alimentos o medicamentos con resultado de muerte, y el genocidio.

Por último, cabe señalar que el juez suplente Nelson Jobim (relator de la sentencia de habeas corpus No. 80.479, autor de la interpretación anterior del Tribunal Federal Supremo sobre la cuestión) cambió de posición. Declaró que había interpretado la ley de manera aislada y que no había analizado correctamente el significado de la conjunción “y”.

Medidas del Gobierno

Los consejos para los derechos de la mujer se crearon, a nivel municipal, estatal y federal, como resultado de la movilización del movimiento de mujeres. Esos consejos, que incluyen a representantes de grupos y movimientos de mujeres, se encargan de presentar propuestas en favor de la mujer y de examinar las políticas públicas en ese ámbito. Los primeros consejos estatales se crearon tras las elecciones de 1982 de los gobernadores de São Paulo y Minas Gerais. Hoy en día casi todos los estados de la Federación disponen de un consejo para los derechos de la mujer.

Durante las elecciones presidenciales de 1985 el movimiento de mujeres presentó una propuesta para la creación del Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer (CNDM). El Consejo se creó en virtud de la Ley No. 7.353 de 1985 a los fines de promover a nivel nacional políticas encaminadas a eliminar la discriminación contra la mujer, otorgan a las mujeres condiciones de libertad e igualdad de derechos y garantizar su plena participación en las actividades políticas, económicas y culturales del país.

La primera administración del CNDM, en el período comprendido entre 1985 y 1989, estuvo marcada por la presencia de las mujeres en el proceso que, tras las elecciones parlamentarias generales de 1986, condujo a la elaboración de una nueva Constitución nacional. Con el apoyo del CNDM, el movimiento de mujeres se organizó en todo el país y redactó, en el marco de sesiones plenarias de ámbito estatal, una Carta de las Mujeres Brasileñas dirigida a los miembros de la convención cons-

titucional, en la que figuraban una serie de propuestas legislativas para luchar contra la discriminación contra la mujer.

Durante el proceso constitucional, que culminó con la promulgación de la Constitución Federal el 5 de octubre de 1988, el CNDM coordinó el diálogo entre el movimiento de mujeres y los miembros del Congreso mediante la celebración de audiencias, protestas, y otras actividades. Se considera que alrededor del 80% de las propuestas presentadas por las mujeres se han incluido en la Carta Constitucional.

Durante ese período, el CNDM también participó en campañas destinadas a aclarar cuestiones relacionadas con los derechos de la mujer y a luchar contra la discriminación a través de los periódicos, la radio y la televisión, así como mediante publicaciones derivadas de estudios e investigaciones sobre la situación de la mujer en el Brasil, como el libro titulado “Quando a Vítima é Mulher” (Cuando la víctima es una mujer), que analiza las medidas jurídicas relacionadas con la violencia contra la mujer.

Con la administración que se inició en febrero de 1995, el CNDM siguió todo el proceso de organización de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, así como la aplicación y el seguimiento de las medidas adoptadas en el marco de la Conferencia sobre Derechos Humanos celebrada en 1993 y la Conferencia sobre la Población y el Desarrollo celebrada en 1994. Como resultado de ello se preparó el documento titulado “Estrategias de igualdad”, que se entregó al Presidente de la República en marzo de 1997 y en el que se adaptaban al ámbito de las políticas y programas nacionales los compromisos contraídos por el Brasil a nivel internacional. Entre las medidas que se aplicaron figuran los Protocolos de Cooperación firmados por el CNDM y el Ministerio de Justicia con el Ministerio de Trabajo con el fin de promover la igualdad entre hombres y mujeres en el lugar de trabajo, especialmente mediante programas de cualificación profesional; con el Ministerio de Educación, a fin de luchar contra la discriminación en el acceso a la educación y en el contenido de los libros de texto; con el Ministerio de Sanidad, a fin de aplicar medidas de planificación familiar y de prevención, diagnóstico y tratamiento precoz del cáncer de útero y de mama; y con el Ministerio de Administración y Reforma del Estado, a fin de promover la creación de mecanismos institucionales a nivel federal para fomentar la igualdad.

A partir de julio de 2000, el CNDM empezó a depender de una infraestructura mínima (una Secretaría Ejecutiva), vinculada directamente a la Secretaría de Estado de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia. Sin embargo, a fin de difundir y aplicar medidas que puedan contribuir realmente a que las mujeres puedan ejercer en su vida cotidiana los derechos que la ley les otorga, y a cumplir los compromisos contraídos por el Gobierno del Brasil a nivel internacional, se adoptó la Medida Provisional No. 37, de 8 de mayo de 2002, en la que se preveía la creación, en el marco del Ministerio de Justicia, de una Secretaría de Estado para los Derechos de la Mujer, que actúa de manera más eficaz en el marco de otros organismos del Gobierno Federal proponiendo y supervisando las políticas públicas y gubernamentales que promueven la igualdad entre los sexos.

También es digna de mención la experiencia de dos consejos estatales, el de Río de Janeiro y el de São Paulo, que prepararon una “Convención estatal contra la discriminación”, que, sobre la base del ejemplo del sistema de las Naciones Unidas, propone que los ayuntamientos se adhieran a la Convención estatal para luchar con-

tra la discriminación. Pese a estar centrada en algunos estados del Brasil, esas medidas se reflejan en la promoción de los derechos de la mujer.

En 1998 el poder ejecutivo presentó dos propuestas importantes que tuvieron gran repercusión en la promoción de los derechos de la mujer:

1. La Enmienda Constitucional No. 20/98, por la que se establece el Sistema General de Seguridad Social y, entre otros derechos, se modifican las condiciones de la jubilación. La Enmienda establece que, para jubilarse, una persona tiene que haber contribuido al Sistema de Seguridad Social durante 35 años, en el caso de los hombres, y durante 30, en el de las mujeres, y tener al menos 60 y 55 años de edad, respectivamente, con lo que se elimina gradualmente el criterio de la duración del servicio. Esos cambios tienden a repercutir en las mujeres rurales que, antes de la Enmienda, se podían jubilar a los 55 años siempre que hubieran contribuido al Sistema de Seguridad Social durante un período mínimo que oscilaba entre 12 y 180 meses.

2. Otra medida positiva importante fue la entrada en vigor de la Ley No. 9.713/98, por la que se unificaba el escalafón masculino y femenino de la policía militar de todo el país, lo que igualaba las posibilidades de ascenso.

Como resultado de los Protocolos firmados por el Ministerio de Justicia/Secretaría de Estado para los Derechos Humanos y el CNDM con varios organismos gubernamentales cabe destacar lo siguiente:

- El Ministerio de Educación ha dado prioridad al apoyo a la enseñanza primaria y preescolar, en cuyo marco se da a los niños un complemento nutricional mediante la distribución de alimentos básicos y una comida escolar;
- Se ha incluido la concesión de ayudas a las mujeres que son cabezas de familia entre las prioridades seleccionadas por los agentes competentes para la puesta en marcha de empresas especiales y la adquisición de una vivienda;
- De los 190.000 préstamos otorgados por el Programa Carta de Crédito del Ministerio de Trabajo entre enero de 1996 y febrero de 1998, alrededor de 65.000, es decir, una tercera parte del total, se destinaron específicamente a mujeres;
- El Ministerio de Trabajo puso en marcha el Programa de Generación de Empleo e Ingresos (PROGER), que incluye una orientación de género. En el segmento no estructurado puesto en marcha recientemente, de las operaciones financieras contratadas con el Banco del Brasil, el Banco del Nordeste y el Banco de Ahorros del Gobierno Federal en 1999, el 46,4% correspondieron a mujeres y dieron lugar a la creación de un 48% de nuevos puestos de trabajo (datos de PROGER/MTE);
- El Plan Nacional de Formación (PLANFOR) incluyó entre sus directrices la prioridad asignada a las políticas públicas de formación y cualificación profesionales para promover el acceso al mercado laboral y a los ingresos de las mujeres en una situación social desfavorecida y de los jóvenes en situación de riesgo. En marzo de 1996 el PLANFOR adoptó medidas conjuntas con las Secretarías de Trabajo y los Consejos para la Mujer a todos los niveles con miras a desarrollar proyectos de expansión y ajuste de la educación que se brindaba a las mujeres que trabajaban. Se ha registrado un aumento de la participación de las mujeres en el PLANFOR —de un 41% en 1996 a un 49% en 1999—, es decir, que de los 8,3 millones de personas que recibieron formación entre 1995 y

1999, el 48% eran mujeres. Esa cifra, que corresponde a alrededor de 4 millones de mujeres, superó el nivel de participación de las mujeres en el PEA;

- En el marco de la colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Empleo y el Ministerio de Justicia, se creó el Programa de lucha contra la discriminación en el lugar de trabajo y en el mundo profesional, con el fin de aplicar una política que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en el mercado laboral, de conformidad con lo dispuesto en los Convenios No. 100, 111 y 159 de la OIT, ratificados por el Brasil;
- En colaboración con la Secretaría de Bienestar Social/Ministerio de Seguridad Social y Bienestar Social (MPAS/SEAS) se han tomado medidas encaminadas a garantizar la ejecución de programas de bienestar social destinadas a las mujeres y las familias, como el Programa para erradicar el trabajo infantil en las zonas urbanas y rurales, y los centros de apoyo a las familias. Las prestaciones que ofrecen esos programas, como becas, ingresos mínimos, trabajo socioeducativo y generación de ingresos, están destinadas principalmente a las mujeres cabezas de familia;
- El Ministerio de Trabajo y Empleo y la Fundación Roberto Marinho/Canal de Televisión Futura han puesto en marcha programas educativos destinados a promover la cualificación profesional y el acceso al mercado del trabajo de las mujeres en situación de riesgo o en una situación social desfavorecida, así como de los adolescentes y los jóvenes;
- En colaboración con el Ministerio de Desarrollo Agrario/Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (MDA/INCRA), se ofrecen a expertos de ese organismo público cursos de capacitación en temas tales como las cuestiones de género y la agricultura familiar, en el marco del programa de formación para empresarios sociales.

Otra iniciativa del poder ejecutivo que puede considerarse un éxito del movimiento de mujeres fue la creación, a partir de 1985, de departamentos especiales de policía para la asistencia a la mujer (DEAM). El objetivo de esos departamentos policiales es garantizar un trato especial y un entorno más receptivo y acogedor para las mujeres víctimas de violencia doméstica. Sin embargo, los resultados de esa política pública son insuficientes, no sólo con lo que respecta al aspecto cuantitativo, sino también desde el punto de vista de la calidad de la asistencia que ofrecen. Se ha demostrado que el sexo de las mujeres policías que trabajan en los DEAM no garantiza su sensibilidad y capacidad para atender a las víctimas. Esas observaciones se han visto confirmadas en el informe presentado por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer en el Brasil, presentado por el Consejo Económico y Social al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 1º de julio de 1997.

Factores y dificultades

Aunque se han registrado muchas experiencias positivas por lo que respecta a la participación de la sociedad y a las políticas públicas a las que se refiere el informe, todavía queda mucho por hacer en relación con el desarrollo y la promoción de los derechos de las mujeres brasileñas.

Según el Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Humano de 1999, la consolidación de los derechos humanos y las libertades individuales se ve influida

y condicionada por la situación social. Con arreglo a los datos preliminares del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), las mujeres representan más del 50% de la población del Brasil⁴⁶. Ello significa que la pobreza afecta más gravemente a las mujeres. Además, si se examina la relación clase social/raza, se observa que la pobreza se concentra en las mujeres negras o descendientes de africanos.

El informe de las Naciones Unidas indica que 26 millones de brasileños viven al margen del desarrollo humano, y carecen del nivel mínimo de sanidad, educación, saneamiento u otros servicios. Además, en el Brasil la riqueza está sumamente concentrada (mientras que el 20% más rico de la población acumula bienes y capital, el 18% de la población vive en la pobreza absoluta, con una diferencia que se multiplica por 32 entre los dos extremos opuestos.

Sin embargo, los datos mencionados no son ni absolutos ni homogéneos. En 1999 el Brasil ocupó el 79º lugar entre los 144 países clasificados en el índice de desarrollo humano (IDH). No obstante, según ese índice, en el caso de la población de ascendencia africana, cuando los indicadores de desarrollo humano se desglosan por sexo y raza, se pone de manifiesto la discriminación por esos motivos, de manera que el IDH correspondiente a la población negra del Brasil sitúa al país en la 108ª posición, según un estudio realizado por la Federación de Asociaciones de Agencias de Bienestar Social y Educación (FASE) en junio de 2000. Si sólo se tiene en cuenta la población blanca, la clasificación en el índice sube a la 49ª posición, nivel correspondiente a un país rico.

Según el IDH, la esperanza de vida, desglosada por sexo y raza, es la siguiente: 69 años para los hombres blancos; 71 años para las mujeres blancas; 62 años para los hombres negros; y 66 años para las mujeres negras. La esperanza de vida media de la población blanca en su conjunto es de 70 años, mientras que la de la población negra se sitúa en 66,8 años. Por lo que respecta a las tasas de mortalidad de las mujeres, según datos de DATA SUS/MS, entre 1980 y 1990 se registró un aumento del 7%, pasando de 4,8 a 5,1 por mil. La misma situación se observa respecto de las tasas de mortalidad masculinas, que pasaron de 6,9 a 7,7 por mil, lo que supone un aumento del 11%. En ese mismo período, las tasas correspondientes a la población en general registraron un aumento del 9%, pasando de 5,8 a 6,4 por cada mil habitantes. Entre las principales causas externas figuran los homicidios, que han registrado un aumento del 34% en el país; sin embargo, desde 1980 las muertes en accidente de tráfico son la principal causa externa de muerte.

El análisis de las causas de muerte⁴⁷ en función de la edad de las mujeres brasileñas permite observar el aumento de la importancia relativa de las denominadas “causas externas”, que eran la primera causa de muerte en el grupo de edades comprendidas entre los 10 y los 29 años en el decenio de 1980. De 1980 a 1994, esas causas ocuparon la misma posición en el grupo de edades comprendidas entre los 30

⁴⁶ Según el censo de 2000, hay 96,6 hombres por cada 100 mujeres. Ello significa que en el Brasil la población femenina supera a la masculina en 2,7 millones. En 1991 había 97,5 hombres por cada 100 mujeres. La región en la que la proporción de hombres es más baja es el Sudeste, con 95,8 hombres por cada 100 mujeres. La región del Norte es la única en la que la población masculina supera a la femenina: 102,4 hombres por cada 100 mujeres.

⁴⁷ Los datos sobre las tasas de mortalidad femenina se han tomado del libro “Morbilidad y mortalidad femenina en el Brasil (1979-1995)”, compilado por Elza Berquó y Estela Maria da Cunha, Campinas, 2000.

y los 34 años, y se convirtieron en una de las cinco causas principales en el grupo de edad hasta los 55 años.

Otra de las denominadas causas externas es la mortalidad materna. En 1980, las complicaciones del embarazo, desde el parto hasta el 42º día del puerperio, se consideraban una de las cinco principales causas de muerte entre las mujeres de edades comprendidas entre los 15 y los 34 años. En 1994 afectaba principalmente a las mujeres de edades comprendidas entre los 20 y los 24 años. Ese dato lleva a suponer que se ha producido una mejora de la atención sanitaria de las mujeres en edad fecunda tras el establecimiento del Sistema Único de Salud (SUS), y de programas centrados específicamente en el control de la natalidad, la atención prenatal y la atención durante el parto y el puerperio. Según datos publicados por el Ministerio de Sanidad, en 1980 la relación mortalidad materna/nacidos vivos era de 69 por 100.000. En 1985 disminuyó a 51 por 100.000 y en 1991 a 45 por 100.000. Desde 1994 la proporción se mantiene estable en 50 por 100.000. Las cifras concretas relativas a la muerte por aborto, que se recogen por separado de las causas obstétricas directas, sitúan el aborto en el segundo lugar entre las principales causas de muerte entre las mujeres. Sin embargo, entre 1980 y 1994 se registró una tendencia a la baja del 16%. Cabe destacar que la incidencia de las enfermedades cardíacas ha aumentado considerablemente en el Brasil entre 1980 y 1987, como también lo ha hecho la hipertensión, que también registró un aumento considerable entre 1980 y 1994. El cáncer de mama sigue siendo la principal causa de muerte entre las mujeres mayores de 40 años, y es el primero de los tumores malignos por orden de importancia. La incidencia de esa enfermedad en el país ha aumentado en un 12%. La importancia relativa del cáncer de útero ha disminuido en un 11% a nivel del país, en todas las regiones, con variaciones que oscilan entre el 10% (Sudeste) al 31% (Centro-Oeste). En el Sur se ha registrado un aumento del 8% de ese tipo de tumor. El número de muertes por SIDA sigue siendo muy elevado. Sin embargo, las cifras oficiales indican que se ha producido un descenso: 7.905 casos en 1998, 6.763 en 1999, y 5.189 en 2000. Según datos preliminares recogidos antes del 30 de junio de 2001, el número de muertes por SIDA había disminuido a 1.043 en ese año.

Además de a los distintos programas sobre el SIDA, ello se debe a las nuevas patentes de medicamentos destinados a los enfermos de VIH/SIDA. En ese marco, ha triunfado la propuesta brasileña que permite a los países miembros de la OMS eludir las patentes y fabricar medicamentos genéricos para proteger la salud pública. Esta cuestión se examinará más detenidamente en la sección relativa a la salud de la mujer, donde se explican las medidas adoptadas para hacer frente al VIH/SIDA.

Según los datos sobre los ingresos, el PIB por habitante entre las mujeres negras corresponde al 0,76% del salario mínimo. Entre los hombres negros, el porcentaje asciende al 1,36% del salario mínimo. Entre las mujeres y los hombres blancos, el incremento es aún mayor: 1,88% y 4,74% del salario mínimo, respectivamente. Las tasas de escolarización son de 82% entre los hombres blancos, 83% entre las mujeres blancas, 76% entre las mujeres negras, y 70% entre los hombres negros.

Las mujeres brasileñas representan el 40,4% de la población económicamente activa. En la Administración Pública Federal, su proporción es del 43,8%, según datos oficiales de 1997 del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Los estudios sobre la participación de la mujer en el mercado de trabajo ponen de manifiesto un gran aumento del número de mujeres en la población económicamente activa, que han pasado de un 20% en 1970 a un 43% en 1997, lo que supone un in-

crecimiento del 12% anual. Sin embargo, la segregación ocupacional y unos salarios inferiores a los de la población masculina son algunos de los obstáculos que quedan por superar. El trabajo doméstico sigue siendo la principal fuente de empleo entre las mujeres; según estimaciones correspondientes a 2000, se dedica a él el 19% de la población económicamente activa femenina, es decir, alrededor de 5 millones de mujeres, de las que el 56% son negras⁴⁸. En resumen, las mujeres son mayoría entre los desempleados y en el sector no estructurado de la economía, especialmente en la categoría de servicio doméstico.

En el sector estructurado, por lo general las mujeres ganan menos que los hombres aunque realicen el mismo tipo de trabajo. También les resulta más difícil acceder a la formación. Aunque se les da preferencia sobre los hombres para realizar actividades que se realizan desde el hogar, esa preferencia no se considera beneficiosa porque las mujeres carecen de protección contra las enfermedades relacionadas con la automatización.

Pese al aumento del número de mujeres que son cabezas de familia, ese hecho nos les supone una ventaja, sino que, por el contrario, es uno de los factores que contribuyen a la denominada “*feminización de la pobreza*”, especialmente habida cuenta del incumplimiento por los hombres de sus responsabilidades paternas. La separación de la pareja sólo significa para los hombres el cese de cualquier obligación respecto de sus hijos.

Además, por lo que respecta a las relaciones conyugales, es importante destacar que los datos de las Naciones Unidas sobre el IDH en 1999, que indican que el Brasil pierde un 10% del incremento anual de su PIB como resultado de la violencia contra la mujer.

Según los datos sobre desigualdades económicas y sociales, el acceso a la igualdad depende en gran medida de la clase, la etnia y la educación y existen importantes diferencias entre las propias mujeres. La vulnerabilidad de las mujeres a las violaciones de los derechos humanos afecta especialmente a los sectores más pobres y crea distintos obstáculos que es preciso superar para cumplir la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Por lo tanto, es necesario adoptar medidas que permitan modificar la legislación, las normas o las prácticas vigentes que mantienen las pautas de discriminación contra la mujer. La conducta general de la población y muchas de las políticas institucionales fomentan los prejuicios que prevalecen a nivel estructural en la sociedad brasileña.

Artículo 4

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

⁴⁸ Política Pública para la Mujer en el Brasil: evaluación de ámbito nacional cinco años después de Beijing. Articulación de las Mujeres Brasileñas – Brasilia, AMB, 2000, págs. 25 y 26.

2. *La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.*

Medidas legislativas

Constitución Federal

En el punto IV del artículo 3 de la Constitución de la República Federal del Brasil se define, como uno de sus objetivos fundamentales, “promover el bien de todos, sin prejuicios por motivos de origen, raza, sexo, color o edad o cualquier otra forma de discriminación”.

En el artículo 5 se estipula que “todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad”. En sus puntos sucesivos se proclama lo siguiente: I – hombres y mujeres tienen los mismos derechos y obligaciones de conformidad con la presente Constitución; XLI – la ley castigará cualquier discriminación que atente contra los derechos y las libertades fundamentales; XLII – la práctica del racismo constituye un delito no caucionable, sujeto a una pena de reclusión según los términos de la ley; en el párrafo 2 de ese mismo artículo se dispone que los derechos y garantías expresados en la Constitución no excluyen otros derivados del régimen y de los principios por ella adoptados, o de los tratados internacionales en los que sea parte la República Federal del Brasil.

En el artículo 6, entre los derechos sociales (educación, salud, trabajo, vivienda, ocio, seguridad, seguridad social y asistencia a los desamparados), se incluye también la protección de la maternidad y de la infancia.

Entre los derechos de los trabajadores urbanos y rurales previstos en el artículo 7 figuran los siguientes: I – empleo protegido contra los despidos arbitrarios o sin causa justa, de acuerdo con la ley complementaria en la que se establecerá la indemnización compensatoria, entre otros derechos; XVIII – licencia de maternidad sin perjuicio del empleo ni del salario, de 120 días de duración; XIX – licencia de paternidad en los términos establecidos por la ley; XX – protección del mercado laboral de la mujer mediante incentivos específicos, de conformidad con lo previsto por la ley; XXV – asistencia gratuita a los hijos y familiares a cargo desde el nacimiento hasta los seis años de edad en guarderías y parvularios; XXX – prohibición de la diferencia de salarios, de ejercicio de funciones y de criterios de admisión por motivos de sexo, edad, color o estado civil; XXXI – prohibición de cualquier discriminación en lo relativo al salario y a los criterios de admisión de los trabajadores discapacitados.

El artículo 37, que define los principios por los que se rige la administración pública directa e indirecta de cualquiera de los poderes de la Unión y de sus órganos, establece que esos órganos obedecerán a los principios de legalidad, impersonalidad y publicidad, así como que: VIII – la ley reservará un porcentaje de los cargos y empleos públicos para las personas discapacitadas y definirá los criterios para su admisión.

Al definir los criterios para la jubilación, el artículo 40 garantiza a los funcionarios públicos el derecho a jubilarse voluntariamente: a) tras 35 años de servicio, en el caso del hombre, y tras 30 años en el de la mujer, con cobro de la pensión

completa; b) con 30 años de ejercicio efectivo de actividad docente en el caso del hombre, y con 25 años en el de la mujer, con cobro de la pensión completa; c) tras 30 años de servicio, en caso del hombre, y 25 años en el de la mujer con cobro de una pensión proporcional a ese período; y d) a los 65 años de edad, en caso del hombre, y a los 60, en el de la mujer, con cobro de una pensión proporcional al período de servicio.

El artículo 201 establece que los planes de seguridad social, de carácter contributivo, atenderán, en los términos de la ley, a: I – la protección de la familia, la maternidad, la infancia, la adolescencia y la vejez; III – la protección de la maternidad, especialmente de las mujeres embarazadas.

El artículo 202 establece que la pensión de jubilación se calculará de acuerdo con las siguientes condiciones: I – a los 65 años de edad en el caso de los hombres y a los 60 en el de las mujeres, reduciéndose esa edad en cinco años para los trabajadores rurales de ambos sexos y para los que ejerzan sus actividades en régimen de economía familiar, con inclusión de los productores rurales, los buscadores de diamantes y mineros por cuenta propia (“garimpo”) y los pescadores artesanales; II – tras 35 años de trabajo en el caso de los hombres y tras 30 años en el de las mujeres, o tras un período más breve si el trabajo está sujeto a condiciones especiales, que pueden ser perjudiciales para la salud o la integridad física como se definen por ley; III – tras 30 años de ejercicio efectivo de las funciones docentes, en el caso de los hombres, y 25 años, en el de las mujeres. El párrafo 1 garantiza una pensión de jubilación proporcional a los 30 años en el caso de los hombres y a los 25 en el de las mujeres.

En el artículo 203 se establece que la asistencia social se prestará a todo aquel que la necesite, independientemente de su contribución a la seguridad social, y tendrá por objetivos: III – la promoción de la integración en el mercado laboral; IV – la habilitación y rehabilitación de las personas discapacitadas y su integración en la vida comunitaria; V – la garantía de un salario mínimo mensual a los discapacitados y los ancianos que carezcan de medios de subsistencia o que dependan de su familia, de conformidad con lo dispuesto por la ley.

El artículo 208 establece que el “El deber del Estado respecto de la educación se hará efectivo mediante la garantía de: III – la atención escolar especializada para los discapacitados, preferiblemente en el marco del sistema escolar general; IV – la atención a los niños de cero a seis años en guarderías y parvularios”.

El artículo 215 estipula que el Estado garantizará a todos el pleno ejercicio de los derechos culturales y el acceso a las fuentes de la cultura nacional, y apoyará e incentivará la valoración y difusión de las manifestaciones culturales. En el párrafo 1 se añade que el Estado protegerá las manifestaciones de las culturas populares, indígenas y afrobrasileñas y las de los demás grupos participantes en el proceso de civilización nacional.

El artículo 10 de la Ley de disposiciones constitucionales transitorias establece que, hasta que entre en vigor la ley a la que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 7 de la Constitución: II – se prohíbe el despido arbitrario sin causa justificada: b) en el caso de una empleada embarazada, a partir de la fecha en que se confirme el embarazo y hasta cinco meses después del parto. En el párrafo 1 se dispone que, hasta que la ley regule las disposiciones del punto XIX del artículo 7 de la Constitu-

ción, el período de la licencia de paternidad a la que se hace referencia en él será de cinco días.

A la vista de todo lo mencionado, cabe suponer que, en relación con las constituciones anteriores, la Constitución de 1988 de la República Federal del Brasil es bastante avanzada, ya que reconoce derechos sustantivos. Por una parte, garantiza procesos y relaciones democráticas y, por otra, abarca situaciones y a sectores sociales que se encuentran en una posición de vulnerabilidad, ya sea de carácter estructural o coyuntural.

Cabe señalar que la Constitución Federal de 1988 contiene más disposiciones que prohíben la discriminación que medidas positivas específicas. Sin embargo, esas disposiciones constituyen normas que, al prohibir la discriminación, acaban promoviendo directamente la igualdad.

Los debates sobre las medidas positivas se han iniciado bastante recientemente en Brasil y todavía no se reflejan debidamente en la ciencia del derecho, que sigue abordando la igualdad sobre la base de la no discriminación⁴⁹.

La Constitución Federal de 1988 dedica dos disposiciones a normas concretas sobre medidas positivas: una relativa a las mujeres y otra a los discapacitados.

Por lo que respecta a las mujeres, la Carta establece, en el grupo de los derechos sociales, la siguiente medida positiva:

Artículo 7. Son derechos de los trabajadores urbanos y rurales, entre otros tendentes a mejorar su situación social:

XX – la protección del mercado de trabajo de la mujer mediante incentivos específicos, de conformidad con lo previsto por la ley,

Cabe observar que los debates sobre la adopción de medidas positivas en el Brasil también están relacionados con el mercado laboral, donde todavía persisten importantes discriminaciones contra la mujer⁵⁰ por lo que respecta a la contratación, a las diferencias de salario por el mismo tipo de trabajo, y al derecho a ocupar cargos directivos, entre otras cosas.

La Ley No. 9.799/99 se aprobó para regular el punto XX del artículo 7 de la Constitución de 1988. Pese a incluir normas sobre el acceso de la mujer al mercado laboral en el Código de Trabajo, esta ley prevé básicamente la posibilidad general de tomar medidas positivas para promover la participación de la mujer en el mercado laboral. El Congreso Nacional está examinando proyectos de ley en los que se dispone la adopción de medidas positivas específicas con el fin de promover la participación de la mujer en el mercado laboral. El proyecto de ley No. 2.417/89⁵¹ prevé la concesión de incentivos fiscales a las empresas a fin de fomentar la contratación de mano de obra femenina y la inversión en su formación. Según ese proyecto de ley, las empresas con más de 50 empleados podrán deducir de sus beneficios de explotación, a los fines del impuesto sobre la renta, hasta el 30% de la suma total pagada a sus empleadas por concepto de salarios en el ejercicio fiscal, siempre que

⁴⁹ Para más información sobre las medidas positivas, véase Mónica de Melo, *op. cit.*

⁵⁰ Como puede apreciarse en varias secciones del informe, especialmente en las observaciones sobre el artículo 11.

⁵¹ Proyecto de ley presentado por la diputada federal Rita Camata.

puedan demostrar que al menos el 50% de la cantidad deducida se ha invertido en la formación y cualificación de la mano de obra femenina.

Por lo tanto, el proyecto de ley establece un mecanismo claro de promoción de la mujer en la medida en que otorga ventajas fiscales a las empresas que contraten a más mujeres: el proyecto de ley no obliga a adoptar medidas positivas pero las fomenta, de conformidad con lo previsto en la Constitución, en el sentido de que la Ley incentivará la protección del mercado laboral de las mujeres. Al propio tiempo, el proyecto de ley muestra interés por la educación, la cualificación y la formación de la mano de obra femenina al determinar que parte de la cantidad deducible del impuesto sobre la renta deberá destinarse a ese fin.

El Congreso Nacional también está examinando el proyecto de ley No. 382/91 que prevé el acceso de la mujer al mercado laboral garantizando la igualdad de oportunidades entre los sexos y prohibiendo la discriminación por motivos de sexo, edad, color, situación familiar y embarazo, así como el cacheo de las empleadas domésticas o las funcionarias, y otorga ventajas a las empresas que promueven el trabajo de la mujer, de conformidad con el punto XX del artículo 7 de la Constitución Federal.

Otro mecanismo de promoción de la mujer que, pese a no estar contemplado en ninguna norma constitucional explícita, recoge las disposiciones de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y ha dado resultados concretos, ha sido el establecimiento de cuotas de mujeres candidatas en el sistema de elecciones proporcionales en virtud de la Ley No. 9.504/97.

En la justificación del proyecto de ley que dio lugar a la aprobación de medidas positivas en favor de la mujer en la esfera política se hacía referencia expresa a los instrumentos internacionales ratificados por el Brasil y se destacaba que “establecer mecanismos que promuevan la igualdad de participación de la mujer y su representación equitativa a todos los niveles del proceso político y de la vida pública en cada comunidad y en la sociedad ...” es una de las recomendaciones del Plan de Acción de la Conferencia Mundial sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo/1994). Esa recomendación reitera también los compromisos contraídos por los países al ratificar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y otras conferencias de tema social celebradas en el decenio de 1990. La Constitución del Brasil hace hincapié en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, esa igualdad ante la ley todavía no se ha consolidado en todos los sectores de la sociedad. Según las Naciones Unidas, si se mantiene la actual tasa de crecimiento de un 1% o un 2% de las mujeres que ocupan puestos directivos, el mundo tardará otros 400 años en tener una representación igual de ambos sexos.

Por último, cabe mencionar otra medida afirmativa, prevista también en la Constitución Federal de 1988, que establece que un porcentaje de los cargos y puestos de trabajo públicos se reservan para personas discapacitadas. Pese a que no todos están destinados directamente a la mujer, ese mecanismo también les beneficia.

A nivel federal, la Ley No. 8.112/90, que establece el régimen jurídico de los funcionarios de la administración central, los organismos públicos y las fundaciones públicas federales, regula el punto VII del artículo 37 de la Constitución Federal de 1988 al establecer que:

Artículo 5. Los requisitos básicos para ocupar un cargo público son los siguientes:

- I – ser ciudadano brasileño nacido en el país;*
- II – gozar del pleno ejercicio de los derechos políticos;*
- III – haber cumplido las obligaciones militares y electorales;*
- IV – tener el nivel educativo requerido por el cargo;*
- V – haber cumplido los 18 años de edad;*
- VI – estar capacitado física y mentalmente;*

Párrafo 1 – Las responsabilidades del cargo pueden justificar otros requisitos establecidos por ley.

Párrafo 2 – Los discapacitados gozarán del derecho a inscribir en los exámenes de ingreso en la función pública para cubrir cargos de responsabilidad que sean compatibles con su discapacidad; se reservarán para esas personas hasta el 20% de los puestos que se pretendan cubrir con el examen de ingreso.

Por consiguiente, la convocatoria pública de cualquier examen de ingreso en la función pública destinado a la contratación de funcionarios públicos federales indicará el número de puestos reservados para personas discapacitadas. Aunque en el artículo se habla de hasta el 20% de los puestos, en la práctica la indicación de que las tareas que se han de realizar deben ser compatibles con la discapacidad de la persona significa que puede no llegarse a esa proporción.

La interpretación de la disposición no ha dado lugar a controversias en la jurisprudencia. Es interesante destacar que el fallo emitido en RMS No. 3.113-6/DF 6ª T., j. 06/12/94, cuyo relator fue el juez Pedro Acioli⁵², se declara, en el resumen oficial de la sentencia, que, “*Habida cuenta de que el punto VIII del artículo 37 de la Constitución Federal es una norma de eficacia limitada, el párrafo 2 del artículo 5 del nuevo Estatuto de los Funcionarios Públicos tiene por objeto regular la disposición constitucional mencionada a fin de darle plena eficacia. Se observa claramente que la disposición de la ley estatutaria define los límites de la disposición constitucional al garantizar a los discapacitados el derecho a presentarse a los exámenes de ingreso a la función pública, estableciendo que las responsabilidades que el cargo entraña deben ser compatibles con la discapacidad y estableciendo un porcentaje máximo de cargos públicos reservados para esas personas. Según esos parámetros, la administración goza de total libertad para regular el acceso de los discapacitados que aprueben el examen. La Constitución Federal prohíbe también a la administración rechazar a los discapacitados que hayan aprobado el examen pero no estén cualificados para desempeñar el cargo. Además, el presente fallo rechaza el argumento de que la norma constitucional no está regulada en virtud de la ley estatutaria sobre la base de que en dicha ley no se establecen criterios suficientes. Por lo tanto, se acepta la apelación con la determinación de que se ofrezca el cargo al apelante de acuerdo con el porcentaje reservado para los discapacitados, en cumplimiento, si corresponde, con las normas en materia de cualificación*”.

El Tribunal Supremo de Justicia también emitió otro fallo cuyo resumen oficial vale la pena mencionar:

Resumen: Constitucional y administrativo. Examen de ingreso en la Función Pública. Norma general. Discapacitados. Número de cargos. Criterios aplicables. I -

⁵² Sentencia publicada en RT/716-286, junio de 1995.

Aprobado del examen de ingreso en la función pública y condiciones generales para ocupar un cargo de funcionario público (punto II del artículo 37 de la Constitución Federal), incluidas las disposiciones relativas a los discapacitados, respecto de los cuales la ley debe medir las condiciones y criterios para garantizar el normal desempeño de las funciones que entraña el cargo (punto VIII del artículo 37 de la Constitución Federal). II - En este caso, el demandante no demostró que su discapacidad no afectaría al desempeño de sus funciones como auditor fiscal. Por lo tanto, se rechaza la apelación. Origen: Tribunal Supremo de Justicia, fallo de la Quinta Sala: 09-04-1995; fuente: Boletín Oficial de la Jefatura; fecha: 09-25-1995, página 31.120. Relator: juez Jesus Costa Lima. La decisión de rechazar la apelación fue unánime.

De esta sentencia se desprende claramente que los discapacitados deben demostrar que su discapacidad no les impedirá desempeñar sus funciones como funcionarios públicos de acuerdo con las disposiciones de la Ley No. 8.112/90, que establece que esas responsabilidades deberán ser compatibles con la discapacidad del aspirante.

La Ley No. 8.213/91 establece que el sector privado reservará un porcentaje de puestos, que oscila entre el 2% y el 5%, dependiendo del número total de empleados de la empresa, para personas discapacitadas. Esa disposición también beneficia a las mujeres discapacitadas, pese a que la ley no les está destinada directamente.

Legislación Federal – Medidas positivas

Las leyes federales que contemplan medidas positivas destinadas a la mujer son las siguientes:

1) **Ley No. 7.353 de 29 de agosto de 1985**, por la que se crea el Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer (CNDM), órgano decisorio colegiado destinado a promover a nivel nacional políticas públicas tendientes a eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer y a garantizar su libertad y la igualdad de derechos, además de su plena participación en las actividades políticas, económicas y socioculturales del país. El CNDM y su Secretaría Ejecutiva dependen de la Secretaría de Estado para los Derechos Humanos del Ministerio de Justicia;

2) **Ley No. 7.437 de 20 de diciembre de 1985**, que incluye, entre los delitos penales, los actos resultantes de prejuicios relacionados con la raza, el color, el sexo o el estado civil, y modifica la redacción de la Ley No. 1.389 de 3 de julio de 1951, (ley *Alfonso Arinos*);

3) **Ley No. 7.668 de 22 de agosto de 1988**, por la que se autoriza al poder ejecutivo a crear la Fundación Cultural Palmarés, entre otras cosas;

4) **Ley No. 7.716 de 5 de enero de 1989**, en la que se definen los delitos derivados de prejuicios raciales;

5) **Ley No. 8.081 de 21 de septiembre de 1990**, en la que se definen los delitos y penas aplicables a las prácticas discriminatorias o a los prejuicios por motivos de raza, color, credo religioso, etnia u origen nacional difundidos en los medios de comunicación o en cualquier otro tipo de publicación;

6) **Ley No. 9.029 de 13 de abril de 1995**, por la que se prohíbe exigir como requisitos para ingresar o permanecer en el mercado laboral la prueba de embarazo o la esterilización, así como otras prácticas discriminatorias;

7) **Ley No. 9.100 de 2 de octubre de 1995**, en la que se definen las normas para la celebración de las elecciones municipales del 3 de octubre de 1996, entre otras cosas. En el párrafo 3 del artículo 11 se establece que al menos el 20% de las vacantes de cada partido político o coalición se reservarán a mujeres candidatas;

8) **Ley No. 9.504 de 30 de septiembre de 1997**, en la que se definen las normas de las elecciones. En sus disposiciones generales se establece lo siguiente:

Disposiciones generales – Registro de candidatos

Artículo 10 – párrafo 3 – Cada partido político o coalición reservará un mínimo del 30% y un máximo del 70% del total de escaños resultantes de las normas previstas en el presente artículo para los candidatos de cada sexo.

Artículo 16 – Cuarenta y cinco días antes del día de la elección, como mínimo, los tribunales electorales regionales enviarán al Tribunal Electoral Supremo la lista de candidatos a las elecciones a los fines de centralizar y difundir los datos. En la lista se mencionarán obligatoriamente el sexo del candidato y el escaño que aspira a ocupar.

Disposiciones transitorias: Artículo 80. En las elecciones que se celebrarán en 1998, cada partido político o coalición reservará, de ser posible, a los candidatos de cada sexo un mínimo del 25% y un máximo del 75% del número total de escaños;

9) **Ley No. 9.799 de 26 de mayo de 1999**, por la que se incluyen en el Código del Trabajo normas para promover el acceso de la mujer al mercado laboral, entre otras cosas;

10) **Ley No. 10.048 de 8 de noviembre de 2000**, por la que se otorga prioridad a la asistencia a determinados grupos, entre otras cosas (regula los artículos 227 y 230 de la nueva Constitución Federal), se garantiza trato especial a los discapacitados, los ancianos, las mujeres embarazadas, las madres lactantes y las personas con hijos pequeños en las oficinas y concesionarios de la administración pública, en los lugares y edificios públicos y en los aseos y transportes públicos, fijando las penas aplicables a los infractores;

11) **Ley No. 10.244 de 28 de junio de 2001**, por la que se revoca el artículo 376 del Código del Trabajo y se otorga a la mujer el derecho a trabajar horas extraordinarias.

Legislación Federal – Protección de la maternidad

Cabe destacar también las leyes federales destinadas específicamente a proteger la maternidad:

1) **Código del Trabajo – Ley Ejecutiva No. 5.452/43**, cuyo capítulo III se refiere a la protección de la mano de obra femenina. En concreto, la sección V incluye algunas disposiciones destinadas a proteger la maternidad (artículos 391 y 400);

2) **Ley No. 7.644 de 18 de diciembre de 1987**, por la que se regula la actividad de la Madre Social, entre otras cosas;

3) **Ley No. 8.212 de 24 de julio de 1991**, por la que se dispone la organización de la Seguridad Social y se establece el plan de financiación, entre otras cosas.

Esa ley garantiza también a las mujeres beneficiarias de la Seguridad Social el derecho a recibir el salario de maternidad, entre otras cosas;

4) **Ley No. 8.861 de 25 de marzo de 1994**, por la que se modifica la redacción de los artículos 387 y 392 del Código del Trabajo y se modifican los artículos 12 y 25 de la Ley No. 8.212 de 24 de julio de 1991, y los artículos 39, 71, 73 y 106 de la Ley No. 8.213 de 24 de julio de 1991, todos ellos relativos a la licencia de maternidad. Esa ley garantiza también el derecho a la licencia de maternidad de las trabajadoras urbanas y rurales, las empleadas domésticas y las pequeñas productoras rurales, así como de las trabajadoras por cuenta propia. La ley se aprobó tras una amplia movilización de esos grupos de trabajadoras. La regulación de la licencia de maternidad se ha limitado a la Seguridad Social;

5) **Ley No. 8.978 de 9 de enero de 1995**, por la que se dispone la construcción de guarderías y parvularios. Las actividades inmobiliarias financiadas con cargo al Sistema de Financiación de la Vivienda incluirán, fundamentalmente, la construcción de guarderías y parvularios;

6) **Ley No. 9.029 de 13 de abril de 1995**, por la que se prohíbe exigir como requisitos para ingresar o permanecer en el mercado laboral la prueba de embarazo o la esterilización, así como otras prácticas discriminatorias. La prohibición abarca “exigir pruebas, exámenes, inspecciones, opiniones jurídicas, declaraciones o cualquier otro procedimiento relacionado con la esterilización, el embarazo, el uso de métodos anticonceptivos etc.” y establece las penas aplicables;

7) **Ley No. 9.263 de 2 de enero de 1996**, por la que se regula la planificación familiar y se establecen las sanciones pertinentes, entre otras cosas. Entre los servicios básicos que debe garantizar el Sistema Único de Salud figuran la asistencia a las embarazadas, la atención prenatal y durante el parto y el puerperio, y la atención al recién nacido;

8) **Ley No. 9.318 de 6 de diciembre de 1996**, por la que se modifica el apartado h) del subpárrafo II del artículo 61 del Código Penal. La ley incluye entre las circunstancias agravantes el que la víctima del delito sea una mujer embarazada;

9) **Ley No. 9.394 de 20 de diciembre de 1996**, por la que se establecen las directrices y las bases de la educación nacional. Se prevé la educación infantil en guarderías o instituciones equivalentes para los niños menores de tres años y la educación preescolar para los niños de cuatro a seis años;

10) **Ley No. 9.601 de 21 de enero de 1998**, por la que se regulan los contratos de trabajo temporales, que tendrán una duración mínima de tres meses prorrogables por un período adicional de dos años.

La legislación federal amplía los derechos constitucionales básicos al definir las prácticas discriminatorias cometidas contra mujeres y/o negros, y establece las penas correspondientes. Al propio tiempo, los poderes públicos han mostrado una creciente sensibilidad respecto de esos problemas al establecer foros en los que se examina la evolución de esas cuestiones en el marco institucional y político del Gobierno.

La Constitución y las leyes aceptan la maternidad, la reconocen como función que merece especial protección social y regulan los derechos de las mujeres embarazadas. Sin embargo, no se puede pasar por alto la vigencia de una perspectiva limitada de la maternidad, que se basa en la reproducción biológica, en detrimento de

una perspectiva más amplia, la de reproducción social, que promueve la inclusión social de niños y adolescentes. En la actualidad algunos derechos relacionados con la maternidad están enumerados en el ámbito del trabajo y la seguridad social como resultado de la pérdida o limitación de los derechos por los efectos perjudiciales de la globalización.

Constituciones de los estados

Por lo que respecta a las medidas especiales encaminadas a acelerar la igualdad entre hombres y mujeres, las constituciones de los estados han adoptado algunas de las disposiciones de la Constitución Federal, e introduciendo otras medidas adicionales.

Al establecer los derechos de los funcionarios públicos, 20 constituciones⁵³, así como la Ley Orgánica del Distrito Federal, ratifican las disposiciones de los artículos 7 ó 39 de la Constitución Federal por lo que respecta a la protección de la participación de la mujer en el mercado laboral mediante incentivos especiales.

Por lo que respecta a la aceleración de la igualdad entre hombres y mujeres cabe mencionar el artículo 275 de la Constitución del estado de Ceará, que prevé la adopción de medidas especiales destinadas a promover la situación de la mujer: *El Estado adoptará medidas encaminadas a garantizar el pleno desarrollo y progreso de las mujeres con el fin de garantizarles el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en pie de igualdad con los hombres*. La constitución del estado de Mato Grosso también contiene una disposición en ese sentido.

Para alcanzar ese objetivo, las constituciones de los estados de Ceará, Pará y Paraná y la Ley Orgánica del Distrito Federal han creado consejos de estado para los derechos de la mujer. Las funciones de esos Consejos se enumeran en el artículo 219 de la constitución del estado de Paraná: *El Consejo de Estado sobre la Situación de la Mujer es un órgano asesor público creado por ley con el fin de promover y garantizar los derechos de las mujeres mediante estudios, proyectos, programas e iniciativas encaminados a eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer, en colaboración con otros organismos públicos*.

Algunas constituciones del estados, como la de Pará, definen medidas especiales al determinar que, *en cumplimiento de funciones esenciales para la justicia, el Estado tiene la obligación de crear un centro de asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico para las mujeres, en relación con los problemas que les afectan*.

La constitución del estado de Ceará adopta una medida específica, de conformidad con el artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: la aplicación, en el marco organizativo de la Secretaría de Estado de Educación, del sector denominado “La mujer y la educación”, que tiene por objeto, en colaboración con el Consejo para los Derechos de la Mujer del estado de Ceará, la adopción de medidas adecuadas para garantizar la igualdad de derechos de las mujeres, como *la reducción de las tasas de abandono y la organización de programas que permitan a las jóvenes que han abandonado prematuramente la escuela reincorporarse a ella; la adopción de otras medidas encaminadas a redu-*

⁵³ Alagoas, Acre, Amapá, Amazonas, Bahía, Goiás, Mato Grosso, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Río de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe y Tocantins.

cir lo antes posible las diferencias de formación entre hombres y mujeres en el estado de Ceará.

Además, con la excepción del estado de Roraima, todas las constituciones de los estados y la del Distrito Federal garantizan a las funcionarias el derecho a jubilarse a una edad inferior a la de los hombres. Esa medida será necesaria mientras la carga de trabajo a la que tienen que hacer frente las mujeres en sus hogares siga siendo superior a la de los hombres.

La maternidad, a la que se hace referencia en el párrafo 2 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, se regula en distintos capítulos de las constituciones de los estados. Cabe destacar las constituciones de los estados de Minas Gerais y Paraíba, en las que se define la asistencia a la maternidad como objetivo estatal prioritario. Los estados de Ceará, Rio Grande do Norte y Roraima otorgan a la protección de la maternidad rango de derecho social.

La mayoría de las constituciones de los estados establecen que la asistencia social y los demás tipos de asistencia deben proteger la maternidad, y algunos declaran explícitamente que el Estado tiene la obligación de proporcionar esa protección.

La importancia que se otorga a esa cuestión también se manifiesta en las disposiciones específicas sobre los fondos destinados a la asistencia a la maternidad en los estados de Amapá, Espírito Santo, Maranhão, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Sergipe y Tocantins.

En el ámbito de la salud, las constituciones de los estados contienen diferentes disposiciones en relación con la maternidad. El estado de Bahía garantiza la asistencia durante el embarazo, el parto y el amamantamiento, al igual que los estados de Pernambuco, Rondônia, Tocantins y Amazonas. La constitución del estado de Roraima sólo hace referencia al amamantamiento, y la del estado de Sergipe se refiere, en términos generales, a la asistencia a las madres y los niños. Por último, la Ley Orgánica del Distrito Federal y las constituciones de los estados de Goiás, Río de Janeiro, São Paulo y Tocantins hacen referencia a la asistencia en todos los aspectos relacionados con la salud de la mujer. Ejemplo de ello es la siguiente disposición de la constitución del estado de Tocantins:

Artículo 152 – En virtud de la ley, el Sistema Único de Salud tendrá la obligación, entre otras cosas, de:

XIV – atender a todos los aspectos de la salud de la mujer, en todas las etapas de su vida, incluidos los períodos anterior y posterior al parto, y prevenir el cáncer de mama y de útero mediante programas públicos desarrollados, aplicados y controlados por entidades que representen a las mujeres.

Cabe mencionar que las constituciones de los estados de Bahía, Pará, Pernambuco, Piauí, Río de Janeiro, Sergipe y Tocantins garantizan los mismos derechos a las madres adoptivas; la constitución de Goiás también menciona la licencia de paternidad, y la de Goiás hace referencia a los padres adoptivos.

Por lo que respecta a las funcionarias públicas embarazadas, la constitución del estado de Bahía garantiza su asignación a otro puesto por recomendación médica, sin que ello redunde en perjuicio de su salario ni de otras prestaciones que entrañe el cargo. Las constituciones de los estados de Amapá, São Paulo y el Distrito Federal contienen disposiciones similares.

El período de lactancia se recoge, por ejemplo, en el párrafo XII del artículo 95 de la constitución del estado de Goiás, en el que se prevé un período de lactancia de 30 minutos cada tres horas de trabajo ininterrumpido. La constitución del estado de Paraíba garantiza a la madre lactante el derecho a reducir en una cuarta parte su jornada laboral.

Por lo que respecta a las reclusas, la mayoría de las constituciones establecen que se les garantizarán las condiciones necesarias para que permanezcan junto a sus hijos durante el período de lactancia, además de otras disposiciones jurídicas que se recojan en el artículo 3 de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Por último, cabe señalar que las constituciones de los estados de Río de Janeiro, Espírito Santo y Amazonas prevén la facilitación del acceso de las mujeres embarazadas a zonas públicas y privadas.

A la vista de las disposiciones mencionadas, se puede concluir que las constituciones de los estados otorgan gran importancia a la protección de la maternidad al prever medidas que abarcan desde el derecho al transporte a la creación de guarderías en las prisiones. Esas disposiciones abordan también temas como la atención prenatal, la lactancia, las relaciones laborales, la salud y el bienestar social.

A pesar de la importancia de esas medidas, es preciso evaluar la aplicación de las disposiciones constitucionales sobre maternidad conjuntamente con otras disposiciones de la Convención y de los instrumentos jurídicos de los estados. También se debe examinar el propio concepto de maternidad empleado en la legislación estatal, que, por lo general, da prioridad al papel de la madre como procreadora en detrimento de un enfoque más integral de la mujer.

Un ejemplo de ello es el artículo 256 de la constitución del estado de Maranhão, en el que se hace hincapié en la mortalidad infantil pero no se menciona la mortalidad materna: *Los organismos públicos invertirán un porcentaje de los fondos públicos destinados a sanidad a la atención materno-infantil a fin de garantizar los medios y las condiciones necesarios para luchar eficazmente contra la mortalidad infantil.*

Afortunadamente, también se han logrado algunos progresos importantes, como, por ejemplo, la ampliación del concepto de maternidad, superando la mera función de reproducción biológica, al ampliar a las madres adoptivas los derechos que se otorgan a las madres biológicas.

Algunos instrumentos jurídicos incluyen conceptos de la maternidad que se basan en el reconocimiento de la autonomía de las mujeres, como la Constitución del Estado de Amazonas, cuyo artículo 186 establece que: *Se garantizará a las mujeres la libre elección de la maternidad, que, en este caso, se traducirá en la prestación de atención prenatal, durante el parto y después de éste, el derecho a evitar el embarazo y, en los casos previstos por la ley, el derecho a interrumpir el embarazo sin perjuicios para su salud.*

También cabe destacar la existencia de disposiciones más avanzadas, como las que se recogen en la constitución del estado de Goiás, en la que se hace referencia a un concepto de maternidad basado en la igualdad entre los sexos y en la autonomía de la mujer. En esa constitución se establece expresamente que *el estado y los municipios prestarán asistencia social y psicológica a las personas que lo necesiten con*

el fin de promover su integración en el mercado laboral, reconociendo que la maternidad y la paternidad constituyen funciones sociales importantes y garantizando a los padres los medios que puedan necesitar para atender a la educación, la salud, la alimentación y la seguridad de sus hijos mediante, entre otras cosas, la creación de guarderías y parvularios.

Por consiguiente, se puede afirmar que las constituciones de los estados, en su conjunto, otorgan gran importancia a la protección de la maternidad de conformidad con las disposiciones del párrafo 2 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación. Sin embargo, también resulta evidente que es necesaria una mayor igualdad entre hombres y mujeres a fin de garantizar la autonomía de las decisiones de éstas y de que se reconozca la función social que desempeña la maternidad.

Legislación estatal – Medidas positivas

También existen leyes estatales que incluyen medidas positivas destinadas a las mujeres:

1) Distrito Federal – **Ley No. 49/99**, por la que se establecen los departamentos de asistencia a las mujeres víctimas de la violencia y malos tratos en todas las comisarías de policía del Distrito Federal;

2) Distrito Federal – **Ley No. 2.310/99**, por la que se establece el Programa de cualificación para personal de la policía civil y militar, en el que se tiene en cuenta la cuestión específica de la violencia contra las mujeres;

3) Distrito Federal – **Ley No. 2.701/01**, por la que se crea, en el marco de las comisarías de policía del Distrito Federal, el Servicio de Asistencia a las Mujeres Víctimas de Violencia y Malos Tratos;

4) Espírito Santo – **Ley No. 5.601/98**, por la que se crea el Centro Estatal de Apoyo a la Mujer;

5) Pernambuco – **Ley No. 11.667/99**, por la que se dispone la inclusión de la perspectiva de género en los programas de desarrollo social a nivel urbano y rural a fin de promover la participación activa de las mujeres y de optimizar la inclusión de las cuestiones de género en los programas de desarrollo social;

6) Rio Grande do Sul – **Ley No. 11.303/99**, en la que se definen los cupos mínimos y máximos (30% y 70%) de hombres y mujeres en los cargos de la administración pública;

7) Rio Grande do Sul – **Ley No. 11.574/01**, por la que se dispone la inversión de fondos públicos en actividades de formación beneficiosas para las mujeres y todas las personas con familia a cargo entre otras cosas;

8) São Paulo – **Ley No. 10.872/01**, en la que se definen las medidas encaminadas a garantizar la igualdad de la mujer y se prohíbe la discriminación por motivos de sexo, entre otras cosas.

Legislación estatal – Protección de la maternidad

Por lo que respecta a la maternidad, también cabe mencionar las siguientes leyes estatales:

- 1) Distrito Federal – **Ley No. 331/92**, por la que se prohíbe exigir ningún tipo de prueba de embarazo, certificado de esterilización o ligadura tubárica, entre otras cosas;
- 2) Roraima – **Ley No. 89/95**, por la que se crea el Programa de nutrición suplementaria para mujeres embarazadas y lactantes y niños necesitados, entre otras cosas; y
- 3) Mato Grosso – **Ley No. 6.819/96**, en la que se dispone la construcción de guarderías y dispensarios en los edificios de viviendas construidos por el Estado o con su colaboración.

Cabe destacar que algunas leyes estatales adoptan y amplían los derechos previstos en la legislación federal. Al reafirmar los derechos, los foros y los procesos encaminados a garantizar los derechos de la mujer y la igualdad entre los sexos, estas leyes adquieren gran relevancia porque permiten el debate y la participación de las comunidades locales en las asambleas legislativas.

Medidas jurídicas

Según un estudio realizado entre 1995 y 2000 la policía y los tribunales de justicia de Brasil siguen sin tener debidamente en cuenta la prohibición de la discriminación racial. La investigación, realizada por Christiano Jorge Santos⁵⁴, fiscal y profesor de la Universidad Católica de São Paulo, demuestra que, durante ese período, en 22 estados del Brasil se denunciaron oficialmente 1.050 casos. Esas denuncias dieron lugar a 651 investigaciones de las que sólo 394 terminaron en proceso judicial. No se dictaron fallos condenatorios.

En abril de 1999, el poder judicial del Brasil reiteró los derechos de la mujer emitiendo un mandamiento judicial para prohibir la aplicación de una nueva norma administrativa del Ministerio de la Seguridad Social hecha pública a finales de 1998 en virtud de la cual se reducía la cuantía del salario de maternidad. La norma administrativa en cuestión incluía el salario de maternidad las prestaciones a cargo de la Seguridad Social, cuyo monto ascendía a la sazón a 1.200 reales o el equivalente a diez salarios mínimos.

Varios miembros del Congreso Nacional reaccionaron presentando proyectos de ley en los que se solicitaba la suspensión de la medida. Al mismo tiempo, el Partido Socialista del Brasil presentó una demanda de inconstitucionalidad que el Tribunal Supremo aceptó. Al hacerlo, el Tribunal Supremo confirmó el derecho constitucional a la “licencia de maternidad sin perjuicio del puesto de trabajo ni del salario, durante un período de 120 días”, aunque ese fallo todavía no es definitivo. La movilización y las campañas que llevaron a cabo los movimientos de mujeres y las agrupaciones de mujeres de determinadas categorías profesionales, los sindicatos y los partidos políticos desempeñaron un papel de fundamental importancia en esta cuestión.

Medidas del Gobierno

El Ministerio de Desarrollo Agrario ha puesto en marcha un programa de cuotas en virtud del cual el 30% de todos los fondos se destina en principio a las muje-

⁵⁴ *Crimes de Preconceito e de Discriminação: Análise Jurídico-Penal da Ley No. 7.716/89 e Aspectos Correlatos*, 1ª edición, São Paulo, Ed. Max. Limonad, 2001.

res que se dedican a la agricultura familiar. Esa asignación de fondos comprende líneas de crédito del Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Agricultura Familiar y del Banco de Tierras, así como actividades de formación y asistencia técnica. Por consiguiente, las mujeres tienen derecho al 30%, es decir, 1.200 millones, de los 4.200 millones de reales que el Gobierno destina a financiar proyectos de reforma agraria a lo largo del año. El Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), a su vez, ha creado el Programa de Generación de Empleo e Ingresos (PROGER), que incluye una perspectiva de género, en el sector no estructurado. De las operaciones financieras contratadas con el Banco del Brasil, el Banco del Nordeste y la Caja de Ahorros del Gobierno Federal en 1999, el 46,4% fueron efectuadas por mujeres y dieron lugar a un 48% de nuevos puestos de trabajo. El Ministerio también ha puesto en marcha el Plan Nacional de Formación de los Trabajadores (PLANFOR), que incluye medidas que se coordinan con las Secretarías de Trabajo y los Consejos para la Mujer a todos los niveles, a los fines de desarrollar proyectos encaminados a ampliar y a ajustar la oferta de formación profesional para las mujeres trabajadoras. El MTE, en colaboración con el Ministerio de Justicia, ha puesto en marcha un programa para luchar contra la discriminación en el trabajo y en la carrera profesional con el fin de aplicar medidas encaminadas a promover la igualdad de oportunidades y de trato en el mercado laboral, de conformidad con lo previsto en los Convenios Nos. 100, 111 y 159 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que el Brasil ha ratificado.

Con miras a integrar las medidas interministeriales de lucha contra la violencia doméstica y sexual, y de tener en cuenta la cooperación y los acuerdos en ese ámbito, el Ministerio de Justicia ha puesto en marcha en el Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer el Programa Nacional de Prevención y Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual.

En el marco del Ministerio de Sanidad, cabe destacar algunas medidas, como programa de asistencia plena a la salud de la mujer, la maternidad y la infancia y de lucha contra las deficiencias nutricionales. El nuevo Plan multianual (2000-2002) dispone, en el ámbito del Programa para la salud de la mujer, la compra y distribución de medicamentos e insumos estratégicos para la planificación familiar, la realización de campañas de educación y de estudios e investigaciones, y la fijación de normas, procedimientos y directrices en relación con la salud de la mujer, especialmente en el marco de la atención prenatal, los embarazos de alto riesgo y la atención durante el parto y después de éste, así como la puesta en marcha de sistemas y servicios destinados a prestar una asistencia más humana durante el embarazo y el parto.

También cabe destacar las siguientes actuaciones normativas de los organismos gubernamentales:

a) Ministerio de Desarrollo Agrario – Norma administrativa por la que se establece que el 20% de los puestos del Ministerio y del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria se reservarán a personas negras y mulatas. También deberán cumplir esa disposición las empresas privadas que presten servicios al Ministerio. Se prevé que ese porcentaje alcance el 30% del total de los puestos para 2003;

b) Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) – Instrucción normativa No. 25/2000 por la que se definen, mediante fallo judicial, los procedimientos que se adoptarán para la concesión de una pensión como resultado del fallecimiento de uno de los miembros de una pareja homosexual;

c) Ministerio de Trabajo y Empleo – Decreto Ejecutivo de 20 de marzo de 1996 por el que se crea el Grupo de Trabajo para la Eliminación de la Discriminación en el Empleo y la Carrera Profesional (GTEDEO), con el mandato de preparar y proponer estudios, programas y estrategias encaminadas a promover la igualdad entre ambos sexos y las distintas razas y a eliminar todas las prácticas que discriminen a las personas en el mercado laboral. También cabe destacar la creación de un Grupo de Trabajo Permanente sobre la Mujer (GPTM);

d) Ministerio de Trabajo y Empleo – Norma administrativa No. 604, de 1º de junio de 2002, por la que se crean los Centros para la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y la Lucha contra la Discriminación en el marco de los Departamentos Regionales de Trabajo (DRT)⁵⁵.

La atención que se ha prestado a la cuestión por lo que respecta a la legislación y la adopción de medidas públicas no corresponde a la atención y asistencia a la que realmente tienen derecho las mujeres durante el embarazo y el puerperio. La mortalidad y la morbilidad maternas constituyen un problema muy grave que pone de manifiesto la distancia que separa el discurso oficial y los compromisos internacionales contraídos por el Brasil de la realidad del país. Esa situación dio lugar a la creación, en la Cámara de Diputados, de un Comité Parlamentario de Investigación (CPI) con el fin de investigar la incidencia de la mortalidad materna en el Brasil. Ese Comité concluyó sus actividades el 22 de agosto de 2001, tras 16 meses de trabajo, y presentó un informe al Presidente de la Cámara de Diputados. Entre los puntos principales del informe del Comité figuraban el desconocimiento por parte de los organismos gubernamentales y no gubernamentales del número de muertes maternas en el Brasil; la estimación de 137 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos; la recomendación de que se examinen urgentemente los proyectos relacionados con la salud de la mujer, especialmente el que califica de delito la conducta de los médicos que no cumplimentan adecuadamente los certificados de defunción, y el que requiere que las notarías presenten trimestralmente al Instituto Nacional de Geografía y Estadística (IBGE) y a las secretarías municipales de sanidad los datos sobre los fallecimientos, especificando las causas de la muerte; y la constatación de que más del 90% de las muertes maternas se podrían haber evitado si las madres hubieran recibido atención prenatal.

Factores y dificultades

Por lo que respecta a las medidas positivas es importante subrayar que:

a) Habida cuenta de la forma en que se definen y redactan, algunas medidas positivas superan su dimensión temporal y se convierten en mecanismos permanentes encaminados a lograr el equilibrio entre ambos sexos. Ejemplo de ello es la ley por la que se establecen porcentajes para la celebración de elecciones proporcionales: en un primer momento, la ley se aprobó como porcentaje para las mujeres candidatas, pero, posteriormente, se modificó a fin de incluir cupos de candidatos de ambos sexos, estableciendo porcentajes mínimos y máximos para los candidatos de cada sexo. Pese a ser insuficientes para modificar la situación y las relaciones de poder por sí solas, esas medidas contribuyen a brindar oportunidades a varios sectores sociales por lo que respecta al acceso al poder, a puestos de trabajo en el

⁵⁵ Los Departamentos Regionales son las secciones locales del Ministerio de Trabajo y Empleo y desempeñan, bajo su propia responsabilidad, diversas funciones, como la inspección de la aplicación de las normas, la publicación de documentos y la información al público.

mercado laboral, a plazas en las universidades y a cursos de formación, entre otras cosas. Por consiguiente, deben incluirse en un marco más amplio de políticas públicas mediante la consignación de los fondos presupuestarios necesarios;

b) La adopción de sistemas porcentuales en la actividad política fue precedida por disposiciones constitucionales en las que se establecían porcentajes para cada sexo y para los discapacitados en el ámbito laboral, con la asignación de puestos a los discapacitados que aprobaran el examen de ingreso en la administración pública. Sobre la base esas dos experiencias, será posible aplicar el sistema porcentual a otros sectores sociales, como, por ejemplo, a las mujeres que son cabezas de familia, en la esfera de la vivienda y la compra de tierras de propiedad pública; o a la población negra, en las esferas de la educación superior, las elecciones y algunos ámbitos laborales. Conviene examinar más a fondo las repercusiones y el impacto sobre la sociedad del uso de medidas afirmativas a través de la aplicación de sistemas de porcentajes;

c) En el ámbito del Estado, el poder ejecutivo ha llevado a cabo algunas iniciativas en algunos Ministerios que ponen de manifiesto la posibilidad y la necesidad de intensificar los programas y de crear grupos de trabajo con el fin de identificar y combatir las desigualdades entre hombres y mujeres en el marco de sus organizaciones y entre su personal. En términos generales, se observa que las iniciativas en ese sentido siguen siendo tímidas y que con frecuencia los grupos de trabajo resultan poco eficaces. También cabe mencionar que el Ministerio de Desarrollo Agrario ha puesto en marcha una iniciativa con el fin de establecer porcentajes internos de mujeres en los cargos directivos del Ministerio. También cabe mencionar las iniciativas del Ministerio de Trabajo y Empleo, que ha creado grupos de trabajo para luchar contra la discriminación racial y de género y establecer centros para promover la igualdad;

d) En el poder judicial resulta más difícil tomar medidas positivas que en el poder legislativo y el ejecutivo. Todavía prevalece el enfoque de igualdad sin tener simultáneamente en cuenta la singularidad y las diferencias. Sin embargo, están empezando a aparecer algunas iniciativas destinadas a la formación de profesionales del derecho a fin de sensibilizarlos acerca de la cuestión de los derechos humanos desde la perspectiva del género, aunque no puede decirse lo mismo de la perspectiva étnica o racial;

e) Por último, cabe mencionar las deficiencias, e incluso la ausencia, de datos estadísticos e información desglosados por sexo y raza. Esos datos son necesarios para establecer diagnósticos verosímiles sobre la situación de esos sectores, y permitir la adopción de medidas públicas que produzcan cambios reales en esa situación y en las relaciones de esos sectores y el seguimiento de esas medidas, especialmente de las medidas positivas, a fin de llevar a cabo unos procesos de evaluación adecuados.

La protección de la maternidad en el trabajo y los derechos de la seguridad social no es nueva en el Brasil y está perdiendo gradualmente el carácter paternalista que tenía inicialmente. El concepto de maternidad como función social es más reciente y se apoya, entre otras cosas, en el sistema de educación infantil que garantiza la Constitución de 1988 y regulan leyes posteriores.

El Brasil, que firmó el Convenio No. 103 de la OIT, instrumento sin precedentes en la adopción de medidas para la protección de la maternidad, garantiza el

pago de la totalidad del salario durante la licencia de maternidad. Ese Convenio se modificó recientemente al aprobarse el Convenio No. 183, en el que se da flexibilidad a los derechos adquiridos: aunque, por una parte, amplía algunas disposiciones (por ejemplo, amplía la licencia de maternidad de 12 semanas a un mínimo de 14), por la otra, abre la posibilidad de que las embarazadas puedan ser despedidas por motivos distintos de su embarazo, lo que permite la exclusión de algunas categorías de trabajadoras, además de permitir el establecimiento de acuerdos entre el Gobierno, los empleadores y las organizaciones de trabajadores respecto de las protecciones establecidas. Por consiguiente, es probable que el Congreso apruebe y el Gobierno del Brasil refrende el nuevo Convenio Laboral.

En la actualidad está pendiente de examen por el Senado el proyecto de ley No. 5.483, de 2001, que modifica como sigue el artículo 618 del Código del Trabajo: "*Artículo 618. Las condiciones laborales ajustadas mediante convenio laboral colectivo prevalecerán sobre las disposiciones de la ley siempre que no estén en contradicción con la Constitución Federal ni con las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo*". El proyecto de ley, aprobado por la Cámara de Diputados el 4 de diciembre de 2001, se está examinando con carácter urgente. Su objetivo es primar la flexibilidad de las negociaciones en detrimento de la aplicación estricta de la legislación. Según el movimiento de mujeres, el proyecto de ley resulta preocupante porque pone en peligro los parámetros mínimos de protección que garantiza la Constitución⁵⁶, y resulta aún más peligroso en un contexto de recesión con altos niveles de desempleo.

Artículo 5

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.

Medidas legislativas

Toda la legislación brasileña recoge el derecho expreso a la igualdad ante la ley que se proclama en el artículo 5 de la Constitución Federal.

⁵⁶ En el artículo 6 de la Constitución del Brasil de 1988 se definen como derechos sociales la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, el ocio, la seguridad, la seguridad social, la protección de la maternidad y la infancia y la asistencia a los necesitados. En el artículo 7 se establecen también los derechos a: vacaciones, una paga extraordinaria, el descanso remunerado y las penalizaciones por rescisión del contrato, entre otras cosas. Esa disposición constitucional garantiza también a la mujer algunos derechos exclusivos, como la licencia de maternidad, el salario de maternidad y la protección de la participación de la mujer en el mercado laboral.

La igualdad en el marco de la pareja que se estipula en el párrafo 5 del artículo 26, “*El hombre y la mujer ejercerán en igualdad de condiciones los derechos y deberes de la sociedad conyugal*”, garantiza el establecimiento de nuevas pautas sociales en las relaciones entre los sexos.

Por lo que respecta a la organización de la familia, y especialmente a los hijos, el Estatuto del Niño y el Adolescente, que entró en vigor en el Brasil en 1990, garantiza una protección plena en cuyo marco se consideran prioritarios a todos los efectos los intereses de los niños, de conformidad con lo propuesto por las Naciones Unidas.

Por otra parte, el nuevo Código Civil prevé la igualdad ante la ley en las relaciones entre hombres y mujeres en el matrimonio y como cabezas de familia.

Cabe mencionar que, antes de que entrara en vigor la Constitución de 1988⁵⁷, otros instrumentos, como la Constitución promulgada por el régimen militar en 1967, ya garantizaban la igualdad ante la ley. Sin embargo, la diversidad no se consideraba un valor en sí mismo. Las características, las cualidades y las funciones de hombres y mujeres no se entendían como el resultado de procesos históricos, sino de procesos naturales. La Constitución de 1988 fue el primer instrumento jurídico en el que se entendía la diversidad como un activo y que, por consiguiente, reforzaba el carácter insostenible de la desigualdad entre hombres y mujeres, fenómeno especialmente discernible en las relaciones domésticas.

La Constitución Federal establece un nuevo modelo de familia en la que los miembros de la pareja tienen los mismos derechos y obligaciones, garantizando la igualdad ante la ley, y en el párrafo 3 del artículo 226 se establece que las uniones de hecho como unidades familiares. Ese reconocimiento de las uniones de hecho representa una nueva etapa en la evolución de la legislación brasileña, que define las relaciones matrimoniales no sólo como vínculo jurídico, sino también como relación que entraña afecto y solidaridad. Sin embargo, el artículo 1.520 del Código Civil aprobado recientemente refuerza, por una parte, la observancia por las mujeres de las normas morales y, por otra, el reconocimiento del valor de un modelo de familia protegido por el matrimonio. Al determinar que sólo se permitirá excepcionalmente *el matrimonio entre personas que todavía no han alcanzado la edad legal para contraer matrimonio a fin de evitar la aplicación y el cumplimiento de una sentencia judicial o en caso de embarazo de la mujer*, el nuevo Código prevé la protección del embarazo no como responsabilidad igual de ambos progenitores, sino como algo que debe producirse dentro del matrimonio. Esa protección refuerza un determinado modelo de familia “moral” en detrimento de la responsabilidad común efectiva de ambos progenitores.

A pesar de que el párrafo 4 del artículo 226 de la Constitución de 1988 se prevén distintos modelos de familia, esas distinciones se centran exclusivamente en las

⁵⁷ Tras la proclamación de la República, todas las constituciones del Brasil, con excepción de la de 1937, preveían la igualdad ante la ley. La Constitución de 1934 garantizaba la igualdad ante la ley en el párrafo I de su artículo 113 al establecer que “Todas las personas son iguales ante la ley. No habrá privilegios ni distinciones en función del nacimiento, el sexo, la raza, la profesión, la clase social, la riqueza, el credo religioso o las ideas políticas”. La Constitución autoritaria de 1937 suprimía la igualdad en nombre de la seguridad nacional. La Constitución de 1946 recuperaba el principio de igualdad ante la ley en el párrafo 1 del artículo 114: “Todas las personas son iguales ante la ley”. En 1967 el precepto de la igualdad ante la ley se establecía como precepto al que estarían sometidas todas las demás leyes.

relaciones heterosexuales⁵⁸. Ello significa que la definición de familia y la propuesta de un “espacio de solidaridad y afecto” en las relaciones de hecho sólo se aplica a las relaciones entre hombres y mujeres. Por su parte, el Código Civil incorpora ese modelo reforzando, en los artículos 1.511 y 1.517⁵⁹ las relaciones familiares basadas en la norma heterosexual, la “moralidad pública”, y la denominada capacidad “natural” de reproducción. Este concepto hace inviable la diversidad por lo que respecta a la identidad sexual, y la aceptación de otras formas diferentes de unión, al reiterar un modelo obligatorio de familia en lugar de un espacio para la promoción de la dignidad humana⁶⁰.

Constituciones de los estados

Las Constituciones estatales y la Ley Orgánica del Distrito Federal establecen algunas medidas generales para el logro de la igualdad. A ese respecto, la mayor parte de esas Constituciones⁶¹ reiteran el artículo 125 de la Constitución Federal según el cual uno de los objetivos de la educación es “la preparación para el ejercicio de la ciudadanía”. Algunas también hacen hincapié en la importancia de los derechos humanos como referencia para la educación.

Además de esas medidas, existen otras que tienen por objeto específico modificar las pautas de la conducta sociocultural de hombres y mujeres: se refieren a la imagen de la mujer, a una educación libre de estereotipos, a la lucha contra la violencia, al reconocimiento de la maternidad como función social, y a la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a la crianza de sus hijos.

En el ámbito de la educación, los estados de Amapá, Bahía, Goiás y Río de Janeiro, así como el Distrito Federal, prevén la eliminación de la imagen estereotipada de la mujer en los libros de texto escolares y el material docente. En algunos casos se ha previsto incluso modificar los programas de estudios y formar al personal docente a fin de promover la igualdad entre los sexos.

Resulta interesante observar que la Ley Orgánica del Distrito Federal también hace referencia a la educación universitaria y a los logros históricos de la mujer: *“El sistema oficial de educación incluirá en sus programas de estudios, a todos los niveles, educación medioambiental, educación sexual, educación vial, comunicación y bellas artes, así como otras asignaturas que se consideren adecuadas para la reali-*

⁵⁸ Cabe señalar aquí la promulgación del Decreto No. 4.229, de 13 de mayo de 2002, por el que se revisaba el Plan Nacional de Derechos Humanos y se proponía la adopción de las siguientes medidas por parte del Estado en relación con la orientación sexual: una modificación de la Constitución Federal a fin de garantizar el derecho a la libertad de orientación sexual y la prohibición de la discriminación por motivos de orientación sexual; la regulación de la unión civil entre personas del mismo sexo y la aprobación de legislación para el cambio de sexo de los transexuales en el registro civil; la mejora de la legislación penal con respecto a la discriminación y la violencia ocasionadas por la orientación sexual; la exclusión de la palabra “pederastia” del Código Penal Militar; y la inclusión de datos sobre la orientación sexual en los censos demográficos y las encuestas oficiales.

⁵⁹ El artículo 1.511 del nuevo Código Civil estipula que “el matrimonio establece la plena comunión basada en la igualdad entre los cónyuges y crea la familia legítima”. Según el artículo 1.517, “los hombres podrán contraer matrimonio a partir de los 16 años con autorización de sus padres o sus representantes legales, hasta que alcancen la mayoría de edad”.

⁶⁰ *Ibidem*, págs. 325 y 326.

⁶¹ Alagoas, Amapá, Ceará, Goiás, Espírito Santo, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Pará, Paraíba, Río de Janeiro, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, Sergipe, São Paulo y Tocantins.

dad concreta del Distrito Federal". Según el párrafo 3 *"los programas de estudios escolares universitarios incluirán, entre sus asignaturas, temas relacionados con la lucha de las mujeres, la población negra y la población indígena en la historia de la humanidad y de la sociedad brasileña"*.

La imagen social de la mujer también se menciona en las constituciones de los estados de Amapá, Bahía y Pará, en las que se considera obligación del Estado *"garantizar ante la sociedad una imagen social de las mujeres que proteja su dignidad como madres, trabajadoras y ciudadanas, con los mismos derechos y deberes que los hombres (Amapá)*. La constitución de Bahía determina que *el Estado promoverá ante la sociedad la imagen social de la mujer como madre, trabajadora y ciudadana con los mismos derechos que el hombre, a fin de impedir la difusión de mensajes que violen la dignidad de la mujer reforzando la discriminación sexual o racial; garantizará una educación igualitaria mediante la formación de personal docente tanto por lo que respecta a su actitud pedagógica como al contenido del material docente, a fin de que no discriminen a la mujer"*.

Cabe destacar el intento de las constituciones estatales por superar la imagen estereotipada de la mujer tratando de presentar una imagen íntegra que destaque su función como madre, trabajadora y ciudadana. Sin embargo, en ocasiones, los instrumentos jurídicos no ofrecen una imagen social digna de la mujer cuando ésta no es ni madre ni trabajadora ni ciudadana. Esa visión fraccionada de la mujer que ofrecen las constituciones estatales se examina en detalle en relación con el texto del párrafo 2 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Algunas constituciones hacen hincapié en la igualdad entre padres y madres por lo que respecta a sus responsabilidades hacia sus hijos. Tal es el caso de la de Río de Janeiro, en cuyo artículo 48 se estipula que: *"El hombre y la mujer ejercerán en igualdad de condiciones los derechos y deberes de la sociedad conyugal"*. Las constituciones de Goiás, Pará y Bahía califican la maternidad de función social, mientras que diversas disposiciones, como el párrafo VII del artículo 278 de la constitución de São Paulo, que garantiza la permanencia de la madre en el hospital en el que está ingresado su hijo, pero no contempla la misma prerrogativa para el padre, establecen deberes diferenciados en relación con los hijos. A ese mismo respecto, la constitución de Rondônia prevé la posibilidad de que las funcionarias públicas que son madres, tutoras o responsables de la educación de niños discapacitados físicos y mentales gocen de una reducción del horario laboral sin que ello entrañe una reducción de su remuneración.

Habida cuenta de que la violencia doméstica contra la mujer es uno de los síntomas de unas relaciones de género jerárquicas, las medidas encaminadas a eliminar esa forma de violencia tienen en cuenta las disposiciones del artículo 5 de la Convención en el sentido de que para eliminar las prácticas discriminatorias refrendadas por la costumbre es necesario modificar las pautas de conducta sociocultural.

Las constituciones de los estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná y Tocantins, y la Ley Orgánica del Distrito Federal hacen referencia a la violencia doméstica. Otras constituciones disponen medidas para prevenir esa forma de violencia (Amapá, Bahía, Espírito Santo, Goiás y Rio Grande do Sul).

También cabe destacar la iniciativa de crear departamentos especiales de policía⁶² a fin de atender a los casos de violencia contra la mujer, el desarrollo de programas de asistencia multidisciplinarios⁶³ destinados a las mujeres víctimas de la violencia, y la creación de albergues⁶⁴ para mujeres en situación de riesgo.

La constitución del estado de Tocantins prevé que el Sistema Único de Salud (SUS) brinde atención especial médica y psicológica a las mujeres víctimas de violaciones.

Medidas judiciales

Las normas de comportamiento siguen basándose en modelos heterosexuales, por lo que limitan el desarrollo de la personalidad individual y promueven la discriminación contra los homosexuales. Sin embargo, pese a que la Constitución no contiene ninguna disposición al respecto, cabe mencionar los fallos judiciales que reconocen la unión entre personas del mismo sexo interpretando en ese sentido el apartado IV del artículo 3 de la Constitución Federal, en el que se establece como uno de los objetivos de la República Federal del Brasil “*promover el bien de todos, sin prejuicios por motivo de origen, raza, sexo, color, edad o cualquier otra forma de discriminación*”.

Examen de la apelación ante un tribunal civil. Declaración de unión implícita. Relación homosexual. Competencia.

Proceso de una cuestión de derecho de familia relacionada con su existencia respecto del sistema jurídico. Competencia del Cuarto Tribunal Civil por interpretación del apartado III del artículo 11 de la Resolución No. 01/98. Competencia denegada. AC. 598362655/RS.

Otro ejemplo es la decisión del Octava Sala de Apelación del Tribunal Supremo del Estado de Rio Grande do Sul hecha pública el 17 de junio de 1999, en la que se definía la competencia de los tribunales de familia para conocer casos que tuvieran que ver con relaciones homosexuales:

Relaciones homosexuales. Competencia para dictaminar en un caso de separación de parejas compuestas por personas del mismo sexo. Habida cuenta de que la situación entraña relaciones de afecto, el caso debe ser juzgado por un tribunal de familia, al igual que en el caso de las separaciones de parejas heterosexuales.

Incluso en ausencia de consenso por parte del poder judicial sobre las relaciones y la identidad homosexuales, este tipo de fallos representa un adelanto importante, aunque todavía incipiente, respecto de la libre expresión de la sexualidad.

Por lo que respecta a los derechos reproductivos, cabe mencionar que el 30 de mayo de 2000 el Tribunal Federal Supremo aceptó la apelación extraordinaria que tenía por objeto denegar a las madres adoptivas el derecho a licencia de maternidad. Como se indicaba en el resumen de la sentencia:

⁶² Amapá, Bahía, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Paraná, Río de Janeiro, Rio Grande do Sul y Sergipe.

⁶³ Bahía, Goiás, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo y Sergipe.

⁶⁴ Bahía, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso, Paraná, Piauí, Río de Janeiro y Tocantins.

Resumen: *El derecho a la licencia de maternidad previsto en el punto XVIII del artículo 7 de la Constitución Federal, destinado a las trabajadoras embarazadas, no se aplicará a las madres adoptivas. Por lo tanto, corresponde al poder legislativo legislar sobre la cuestión.*

Sentencia: *Después de examinar y debatir los documentos judiciales, los jueces suplentes del primer grupo aceptaron unánimemente la apelación sobre la base de las actas del juicio y de las notas estenográficas, de acuerdo con el voto emitido por el Relator.*

El ejercicio de la maternidad mediante el embarazo, la adopción o la utilización de técnicas de reproducción asistida comprende los derechos de reproducción más elementales. Por lo tanto, esta decisión refuerza un modelo de maternidad basado en la biología y discrimina a las mujeres que no pueden tener hijos y optan por adoptarlos.

La necesidad de garantizar la libertad de reproducción presupone la existencia de individuos libres y autónomos que son un elemento esencial del establecimiento y la efectividad de los derechos humanos. En opinión del movimiento de mujeres, al limitar ese derecho e impedir a las madres adoptivas gozar del derecho a la licencia de maternidad, el poder judicial del Brasil viola directamente los derechos de reproducción.

Sin embargo, la Ley No. 10.421, de 15 de abril de 2002, ya mencionada, amplió a las madres adoptivas el derecho a la licencia de maternidad y al salario de maternidad, lo que impedirá que se emitan sentencias como la descrita anteriormente.

Medidas del Gobierno

En las sociedades contemporáneas, las formas concretas de exclusión o inclusión de la mujer se apoyan, entre otros factores, en la habilidad y sutileza con la que los medios de comunicación difunden y mantienen una cierta imagen de la mujer y de las cuestiones con ella relacionadas, es decir, por las funciones sociales estereotipadas que se difunden a través de la publicidad y de los medios de comunicación en general. Ésta ha sido siempre una de las preocupaciones del Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer (CNDM), organismo dependiente del Ministerio de Justicia que, desde su creación en agosto de 1985, ha promovido campañas de publicidad en las que se pone en cuestión la imagen estereotipada de la mujer. El CNDM también tiene el objetivo de hacer visible el importante papel desempeñado por la mujer en la historia. Con ese objetivo, el Consejo ha invertido regularmente en campañas de publicidad utilizando los distintos medios de comunicación (periódicos, revistas, carteles, radio y televisión) para sensibilizar a la opinión pública acerca de las principales cuestiones relacionadas con la mujer: la violencia doméstica, la discriminación racial, la discriminación en el empleo en las zonas urbanas y rurales, las diferencias salariales, la salud de la mujer y la participación en la vida política.

En 1985 se puso en marcha una campaña titulada *Constituição para valer tem que ter palavra de mulher* (La Constitución para valer tiene que tener palabra de mujer) destinada a sensibilizar a la opinión pública sobre la importancia de garantizar los derechos de la mujer en la Asamblea Constituyente.

De 1986 a 1988 el CNDM/MJ y el Instituto Nacional de Estudios Pedagógicos del Ministerio de Educación (INEP/MEC) llevaron a cabo una campaña de ámbito nacional titulada *Discutindo na escola o papel da mulher na sociedade* (Examinando

en la escuela el papel de la mujer en la sociedad) y encaminada a eliminar la imagen estereotipada de las funciones de la mujer y del hombre. En 1996 el CNDM y el Ministerio de Educación firmaron un protocolo de cooperación que dio lugar a la selección y recomendación de libros de texto escolares que no reproducían estereotipos de género ni raciales.

También cabe mencionar las campañas llevadas a cabo por el CNDM en relación con las mujeres negras a fin de recuperar su historia y su imagen. En 1987, el Consejo apoyó y organizó varias actividades sobre la cuestión, en las que también intervino como participante, y de las que destacan dos proyectos: Datos sobre las mujeres negras, en colaboración con el IBGE, y *Las mujeres negras en la lucha por la abolición*.

En 1987, el CNDM adoptó como estrategia de comunicación dar la mayor difusión posible a la violencia contra la mujer en los medios de comunicación mediante la divulgación de datos estadísticos y de los casos más espectaculares. Al propio tiempo, el Consejo se mantuvo permanentemente en contacto con las secretarías de seguridad pública de los estados con el fin de mantenerse informado sobre todos los delitos contra la mujer.

El pequeño número de mujeres que participan en los foros de adopción de decisiones ha sido una de las preocupaciones permanentes de la Delegación de Mujeres del Congreso Nacional, especialmente tras la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing, donde esta cuestión fue objeto de amplios debates. Por consiguiente, en 1997, cuando el Congreso aprobó la Ley No. 9.594/97 por la que se establecía un cupo mínimo del 30% de mujeres en las listas electorales del Brasil, las congresistas unieron fuerzas y pusieron en marcha, en colaboración con el IBGE, una campaña de ámbito nacional titulada *Mujeres sin miedo al poder*. En 2000, año electoral, se llevó a cabo otra campaña sobre la misma cuestión, titulada *La mujer en la política, la mujer en el poder*, en colaboración con la Delegación de Mujeres del Congreso y con el CNDM. Es importante subrayar que ambas campañas contaron con el apoyo del movimiento de mujeres.

La creación, en 1983, del Programa de asistencia integral a la salud de la mujer (PAISM) del Ministerio de Sanidad representó el compromiso del Gobierno del Brasil de mejorar la situación sanitaria de las mujeres, y la respuesta a una de las principales exigencias de los movimientos de mujeres. Desde 1985, con la puesta en marcha del CNDM, el PAISM pudo contar con una colaboración política más especializada, lo que garantizó la mejora de los proyectos y las medidas adoptadas. En la actualidad el PAISM ejecuta proyectos centrados en la sensibilización respecto de las diferencias (raza, edad, región, etc.) existentes entre las mujeres, la mejora de la asistencia a los embarazos de alto riesgo, la formación de enfermeras y parteras tradicionales, la prevención y el tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual y el SIDA, la prevención y el tratamiento del cáncer de útero y de mama y la asistencia a las mujeres en situaciones de violencia, entre otras actividades.

En el ámbito de la cultura, entre 1985 y 1987 el CNDM prestó apoyo y promovió, en colaboración con el Ministerio de Cultura, varios proyectos encaminados a reconocer el valor de la mujer: *Fogo Pagu*, de Norma Bengel; el concurso Cora Coralina; ayudas financieras para la participación en un seminario y exposición titulados "*La imagen de la mujer*"; participación en el III Festival de Río; financiación parcial de un vídeo titulado "*Dandara, una mujer negra*"; ayudas financieras al cortometraje de Sandra Werneck titulado "*Señoras de la noche*"; apoyo político y finan-

ciero a la película de Eunice Gutman sobre la Campaña de las Mujeres en la Asamblea Constituyente; y el *Vídeo de mujeres I*.

El empeño por promover la cultura femenina prosiguió en 1989, año en que se organizó y amplió la videoteca del CNDM sobre temas relacionados con la mujer, incluida la publicación trimestral de los títulos disponibles para información de los sindicatos, las escuelas y las organizaciones de la comunidad, entre otros. También es digna de mención la organización de *Vídeo de mujeres II* y la publicación de dos libros que ganaron el concurso de poesía y prosa Cora Coralina. En 1995 se aceptó la candidatura de mujeres a la Orden del Mérito Cultural, que se concede a personas que han hecho aportaciones a la cultura del país. La participación de mujeres como candidatas muestra una tendencia al alza, ya que ha aumentado de un 15% en 1995 a un 33% en 2000.

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que se celebró en Beijing en 1995 constituye un hito importante de reflexión y formulación de propuestas para la adopción de medidas políticas, tanto por parte de los distintos movimientos de mujeres como del Congreso Nacional, especialmente de su Delegación de Mujeres, así como del Gobierno Federal.

El Movimiento denominado Movilización de Mujeres Brasileñas, que se creó entre 1994 y 1995, reunió las firmas de cientos de mujeres en apoyo de una solicitud que se presentaría en Beijing 95. En la movilización participaron 8.000 grupos de mujeres que se reunieron en 91 actividades.

De acuerdo con la Plataforma de Acción que se aprobó en Beijing, el CNDM preparó un documento titulado “Estrategias de igualdad – Plataforma de Acción”, con el fin de aplicar los compromisos contraídos por el Brasil durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, y firmó un protocolo de cooperación con los Ministerios de Educación y Deporte, Sanidad y Trabajo.

Los adelantos conceptuales que se consolidaron en Beijing y el reconocimiento de que la existencia de la democracia depende, entre otras cosas, de la igualdad entre los sexos, han impulsado y siguen impulsando la adopción de una serie de medidas políticas. En marzo de 1998, el Presidente de la República aprobó el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades en la Administración Pública (Documento Presidencial No. 119, de 5 de marzo de 1998), con el fin de corregir las desigualdades existentes en la administración pública, detectadas al llevar a cabo un estudio estadístico sobre la situación en la función pública encargado por el Ministerio de Administración y Reforma del Estado. Las disparidades entre hombres y mujeres se reflejan en las siguientes cifras: en 1998, el 44% de los funcionarios eran mujeres, pero éstas sólo ocupaban el 13% de los cargos directivos. Además de la desigualdad entre los sexos, existe otra cuestión preocupante, a saber, la desigualdad en función de la raza: de las mujeres que recibían un plus por ocupar cargos auxiliares superiores, el 82,80% eran blancas.

La Norma Ejecutiva No. 2.870, de 28 de septiembre de 1998, adoptada por el Ministerio de Administración y Reforma del Estado, basada en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades en la Administración Pública, recomendó que el 30% de los cargos directivos fueran ocupados por mujeres, y que se impartieran cursos de formación y se celebraran seminarios centrados en la cuestión del género, destinados a funcionarias. La Escuela de Administración Financiera (ESAF) y, posteriormente, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), donde todavía

se imparte regularmente, prepararon la primera etapa del curso titulado “Programa de Gestión para la Mujer en la Administración Pública”. La finalidad del curso es mejorar la gestión y el desarrollo profesional de las funcionarias y cualificar a las mujeres para ocupar cargos directivos y de adopción de decisiones en la administración pública a fin de promover la igualdad de oportunidades. El programa está destinado a funcionarias que ocupan o aspiran a ocupar cargos de gestión. Desde 1998 se han formado en ese programa 20 grupos, en los que han participado un total de 379 funcionarias.

A fin de dar continuidad a los programas de formación destinados a la mujer, la Secretaría de Gestión del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión decidió invertir en el desarrollo profesional de las mujeres que ocupan cargos directivos. Con ese objetivo, en 1999 se firmó un acuerdo con el Centro de Liderazgo de la Mujer (CELIM) para el desarrollo de un programa de formación destinado a las alrededor de 60 mujeres que gestionan los programas del Plan Plurianual (2000-2003) del actual Gobierno. El primer curso incluía dos módulos de 40 horas; contó con la participación de 30 mujeres y se celebró en la sede del CELIM en Río de Janeiro a finales de 2000 y principios de 2001. El segundo curso se redujo a 20 horas y se celebró a finales de 2001 en la sede de la ENAP en Brasilia. Además de dar capacitación técnica a mujeres, la finalidad inicial del curso era crear una red de mujeres y brindar un espacio de reflexión sobre lo que se significa realmente ser mujer y sobre las muchas funciones que las mujeres desempeñan en su vida cotidiana.

El Ministerio de Desarrollo Agrario ha preparado un Programa de medidas positivas único en su género. Su reciente origen (1999) coincide con las reuniones ante el Foro de Mujeres del Instituto de Colonización y Reforma Agraria, en las que se examinó la función de la mujer en el Instituto. Ese movimiento cobró gran impulso, se extendió a varias regiones del país e influyó en las medidas adoptadas recientemente por el Ministerio de Desarrollo Agrario, junto con los compromisos contraídos por el Gobierno del Brasil en el ámbito de la comunidad internacional.

En 2000, el Ministerio de Desarrollo Agrario organizó varios cursos y seminarios de formación con el fin de crear una nueva cultura en el lugar de trabajo eliminando los prejuicios y promoviendo la sensibilidad de las partes directamente interesadas en el proceso. Se han adoptado medidas encaminadas a promover la igualdad de oportunidades entre los funcionarios y los beneficiarios de la reforma agraria, como, por ejemplo, el proyecto de cooperación técnica “Género y reforma agraria”, ejecutado conjuntamente con la FAO, cuya finalidad es proporcionar insumos con miras a promover la adopción de medidas públicas destinadas a reducir los obstáculos jurídicos, burocráticos, socioeconómicos y de conducta a los que tienen que hacer frente las mujeres en el ámbito de la reforma agraria. El *Proyecto Dom Helder Câmara* sobre desarrollo sostenible para los asentamientos de la reforma agraria en la región semiárida del Nordeste también incluía un diagnóstico de las relaciones económicas y sociales en la región que ponía de manifiesto la inclusión y la participación de las mujeres. Se están celebrando cursos de formación para el personal técnico. También se ha previsto adoptar medidas destinadas a los beneficiarios de la reforma agraria.

El 8 de marzo de 2001, el Ministerio de Desarrollo Agrario promulgó la Norma Ejecutiva No. 33, por la que se establecía un Programa para la Promoción de la Igualdad de Oportunidades entre sus empleados y los beneficiarios de la reforma agraria. El Programa establecía una cuota del 30% de mujeres en cargos directivos

para 2003. Posteriormente, el 4 de agosto de 2001, con el fin de cumplir el compromiso contraído por el Gobierno del Brasil en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, que se celebró en Durban, Sudáfrica, del 31 de agosto al 7 de septiembre de 2001, el Ministerio hizo pública una Norma Administrativa por la que se establecía que, para 2003, el 20% de los cargos debían estar ocupados por personas negras.

También cabe mencionar la promulgación del Decreto No. 4.228, de 13 de mayo de 2002, por el que se estableció, en el ámbito de la administración pública federal, un Programa Nacional de medidas positivas en el punto I de cuyo artículo 2 se dispone el cumplimiento por los organismos de dicha administración de los objetivos porcentuales con respecto a la participación de personas de ascendencia africana, de mujeres y de discapacitados físicos en los cargos directivos y auxiliares superiores.

Factores y dificultades

Los prejuicios de género⁶⁵ se manifiestan en la adscripción de los mismos rasgos a todas las mujeres, práctica que da lugar a un proceso mental estereotipado. La asignación de funciones distintas a hombres y mujeres es una de las manifestaciones de ese proceso mental, que amenaza gravemente la consolidación de la igualdad de género. El sistema de distribución de funciones no sólo establece fronteras entre los sexos, sino que también asigna un valor inferior a las funciones que desempeñan las mujeres, cualesquiera que sean las características inherentes de esas funciones, por el mero hecho de ser desempeñadas por mujeres. Cabe recordar que la devaluación no se refiere a la función en sí, sino a las mujeres y que ha contaminado las funciones que éstas desempeñan.

Ese sistema de distribución de funciones que se basa principalmente en el criterio de la diferencia entre los sexos, tiende a descartar otros criterios para la asignación de funciones, como el nivel educativo, la competencia adquirida y la capacidad y los proyectos individuales. El uso de la diferencia entre los sexos como criterio para la asignación de funciones tiende a perpetuar la devaluación de la mujer y la priva de muchas importantes oportunidades económicas, sociales, políticas y culturales.

Los datos sobre ingresos individuales y por hogares, pobreza y acceso al poder y la propiedad ponen de manifiesto las consecuencias de ese sistema de distribución de funciones. Los datos sobre ingresos de las unidades familiares monoparentales por sexo y color de los cabezas de familias (cuadro 11) demuestran la relación entre el sexo y las diferencias de color.

Cuadro 11

Ingresos de las unidades familiares monoparentales por sexo y color del cabeza de familia – 1998

<i>Sexo/color</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Millones de</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Probabilidad de</i>
-------------------	-----------------	--------------------	-------------------	------------------------

⁶⁵ En este caso, se entiende por género la relación entre las personas que se ha establecido a nivel social en el marco de determinados contextos históricos y que construye la identidad de hombres y mujeres. El género es también uno de los pilares de las relaciones sociales, ya que regula las relaciones entre hombres y mujeres, hombres y hombres y mujeres y mujeres. Al tratarse de un fenómeno de origen social, el género abarca la sexualidad (y no lo contrario), y ésta se ejerce como una forma de poder. Por lo tanto, las relaciones de género están marcadas por el poder, y la sexualidad constituye el apoyo de la desigualdad de género.

	<i>unidades familiares</i>			<i>ser pobre</i>
Hombre blanco	693,35	1,8	1	8,0
Mujer blanca	421,41	5,1	3	11,9
Hombre no blanco	288,21	1,6	1	17,3
Mujer no blanca	177,30	3,9	2	27,5

Fuente: Microdatos de la PNAD de 1999.

El cuadro anterior pone de manifiesto, ante todo, las consecuencias de la discriminación en función del color: los ingresos de las unidades familiares encabezadas por hombres y mujeres blancos son significativamente superiores a los de las unidades familiares encabezadas por hombres y mujeres no blancos. Por consiguiente, los ingresos de los hogares a cargo de hombres y mujeres no blancos son alrededor del 58% más bajos que los de las unidades familiares encabezadas por hombres o mujeres blancos. Si se comparan las unidades familiares a cargo de mujeres no blancas con las encabezadas por hombres blancos, se puede observar que los ingresos por unidad familiar del primer grupo son inferiores en un 74% a los del último grupo.

En segundo lugar, también cabe observar que la discriminación en función del color entraña asimismo una discriminación de género. Como resultado de ello, los ingresos de las mujeres blancas y no blancas son inferiores a las de los hombres no blancos. Los ingresos de las unidades familiares encabezadas por mujeres blancas y no blancas son alrededor de un 40% más bajos que los de las unidades familiares a cargo de hombres blancos y no blancos, respectivamente (39,2% en el caso de las mujeres blancas y 38,5% en el de las mujeres no blancas).

En tercer lugar, la incidencia de la pobreza es mayor entre las unidades familiares encabezadas por mujeres no blancas y blancas y hombres no blancos que entre las unidades familiares a cargo de hombres blancos. Entre los hogares encabezados por mujeres no blancas es al menos tres veces más elevada que entre las unidades familiares encabezadas por hombres blancos, dos veces más elevada que entre los hogares encabezados por mujeres blancas y un 60% más elevada que entre las unidades familiares encabezadas por hombres no blancos.

En el cuadro 12 se indica la distribución de la discriminación por color y sexo, que configura una situación extrema, en la que los hombres blancos tienen los ingresos más elevados (752,00 reales) y las mujeres no blancas los ingresos más bajos (206,00 reales). Los ingresos de las mujeres no blancas son hasta un 70% más bajos que los de los hombres blancos, un 53% más bajos que los de las mujeres blancas y un 40% más bajos que los de los hombres no blancos.

Cuadro 12

Ingresos mensuales totales en todos los tipos de trabajo (Personas empleadas mayores de 16 años)

<i>Grupo</i>	<i>Ingresos mensuales (en reales)</i>
Hombres blancos	752,11
Mujeres blancas	440,58

<i>Grupo</i>	<i>Ingresos mensuales (en reales)</i>
Hombres no blancos	351,98
Mujeres no blancas	206,89

Fuente: Microdatos de la PNAD de 1999.

En el cuadro 13 se indican los ingresos mensuales de todos los trabajadores por sexo, color y nivel educativo.

Cuadro 13
Ingresos mensuales totales de todos los trabajadores, por sexo, color y nivel educativo

<i>Color/educación</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Relación Hombres/mujeres</i>
Personas no blancas				
Hasta 3 años de escolarización	199,91	83,21	157,93	42%
Entre 4 y 7 años de escolarización	323,65	154,66	259,63	48%
Educación primaria	406,78	224,87	334,29	55%
Educación secundaria	630,86	345,10	486,21	55%
Educación universitaria	1 409,68	774,22	1 067,43	55%
Total	351,98	206,89	294,40	59%
Personas blancas				
Hasta 3 años de escolarización	199,91	83,21	157,93	40%
Entre 4 y 7 años de escolarización	323,65	154,66	259,63	42%
Educación primaria	406,78	224,87	334,29	51%
Educación secundaria	630,86	345,10	486,21	53%
Educación universitaria	1 409,68	774,22	1 067,43	55%
Total	351,98	206,89	294,40	59%

Fuente: Microdatos de la PNAD de 1999.

El cuadro anterior pone de manifiesto que la educación no es un factor prioritario para explicar por qué las personas no blancas y las mujeres tienen ingresos más bajos.

Los prejuicios raciales se reflejan en el hecho de que los ingresos de las mujeres y los hombres blancos son superiores a los de las personas no blancas, cualquiera que sea su nivel educativo.

Por su parte, los prejuicios de género se reflejan en el hecho de que los ingresos de los hombres blancos y no blancos son superiores a los de las mujeres blancas y no blancas, cualquiera que sea su nivel educativo.

Por último, cabe señalar que las diferencias en los ingresos de hombres y mujeres (blancos o no) disminuyen a medida que aumenta el nivel educativo. En el grupo de personas con hasta tres años de educación oficial, los ingresos de las mujeres blancas representan el 40% de los ingresos de los hombres blancos. Entre los no blancos, los ingresos de las mujeres representan el 42% de los de los hombres. En cambio, entre las personas con educación universitaria, los ingresos de las mujeres representan el 55% de los de los hombres, tanto entre la población blanca como entre la no blanca.

Los datos sobre la participación de la mujer en la administración pública federal ponen claramente de manifiesto que, incluso en ese ámbito, existe discriminación contra la mujer. Según datos del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Administración para 2001:

- Las mujeres representan el 42,2% de los funcionarios de la administración pública federal;
- La participación de la mujer supera la del hombre en los gobiernos de los estados (58,3%), en el Ministerio de Seguridad Social y Bienestar (58,1%) y en la Oficina del Defensor de la Unión; es igual a la del hombre en los Ministerios de Sanidad (50,0%) y Deporte y Turismo (49,9%). En otros organismos de la administración pública, la participación de la mujer es inferior a la del hombre, siendo la más baja en el Ministerio de Justicia (16,9%), seguida del Ministerio de Agricultura y Suministros (23,8%). En la Presidencia de la República y en los Ministerios de Ciencia y Tecnología, Desarrollo Agrario, Medio Ambiente, Minas y Energía, Planificación, Presupuesto y Administración, y Transporte es inferior al 40%;
- Las mujeres ocupan el 42,1% de los cargos directivos auxiliares superiores (DAS). Sin embargo, si se analizan los distintos niveles de ese tipo de cargos, se pone de manifiesto que la participación de la mujer en ellos disminuye a medida que aumenta el nivel. Si, por una parte, las mujeres ocupan el 49,0% de los cargos de categoría DAS-1 (el nivel inferior), sólo ocupan el 13% de los cargos de categoría DAS-6 (nivel superior). Por consiguiente, en los cargos directivos superiores se observa un estrangulamiento de la participación de la mujer en la administración pública.

Cuadro 14
Participación de la mujer y remuneración media de los cargos directivos
auxiliares superiores (DAS) – mayo de 2001

<i>DAS</i>	<i>Remuneración media (en reales)</i>	<i>Participación de la mujer (porcentaje)</i>
DAS-1	3 681	49,0
DAS-2	4 149	41,6
DAS-3	4 408	40,1
DAS-4	5 724	32,0
DAS-5	7,01	20,4
DAS-6	8 515	13,7
Total	4 357	42,1

Fuente: Ministerio de Planificación, Presupuesto y Administración – Secretaría de Recursos Humanos. Boletín de Estadística No. 62. Brasilia, junio de 2001.

- Además, de las 29 carreras de ámbito estatal, en 1998 la participación de las mujeres sólo superaba el 50% en seis: defensores públicos, oficiales de cancillería, analistas de investigación de ciencia y tecnología, censores, especialistas en presupuesto y auxiliares de cancillería (ENAP – Informe de investigación - Diagnóstico de la situación de la mujer en la administración pública federal, Brasilia, septiembre de 1998).

Cabe subrayar que las cuestiones relacionadas con los estereotipos están muy arraigadas y difundidas en la sociedad brasileña y dan lugar a dos problemas graves: 1) a comercialización de la imagen de la mujer – la mujer como objeto asociada a productos destinados a un público masculino (como la cerveza o los automóviles); 2) la reproducción en los programas de esparcimiento y los medios de comunicación (series televisivas y programas en vivo, entre otros) de las mismas pautas de consumo o de los mitos relacionados con la violencia sexual y doméstica, la prostitución, etc. En esos casos, el agravante es que en el Brasil los medios de comunicación son públicos y, por consiguiente, deben ceñirse a las normas constitucionales. Sin embargo, no están sujetos a ningún tipo de reglamentación que limite la programación.

Artículo 6

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

Medidas legislativas

En el Brasil está aumentando la sensibilización respecto de las distintas formas de explotación sexual y el tráfico de mujeres y niñas, al tiempo que crece la movilización del Gobierno y de la sociedad brasileña. Es necesario hacer frente a la explotación sexual organizada; al tráfico de mujeres entre ciudades y regiones; al crimen organizado mediante redes nacionales y transnacionales; a la participación de agentes de policía y a su connivencia en la explotación y el tráfico sexuales; y a la impunidad de los maltratadores, los agresores, los explotadores y los traficantes.

La Constitución Federal de 1988 supone un importante adelanto hacia la garantía de los derechos individuales, colectivos y sociales. La Constitución determina que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de proteger a los niños y adolescentes de todas las formas de *negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión*. En el párrafo 8 del artículo 226 se dispone también que el Estado tiene la obligación de crear mecanismos para eliminar la violencia dentro de la familia: *“El Estado garantizará la asistencia a la familia en la persona de cada uno de sus miembros, creando mecanismos para eliminar la violencia en el marco de la familia”*. Además, en el párrafo 4 del artículo 227 de la Constitución se estipula que *“La ley castigará severamente los malos tratos, la violencia y la explotación sexual de que son víctimas niños y adolescentes”*. En el párrafo 2 del artículo 5 se otorga rango constitucional a los tratados y convenciones internacionales en los que es parte el Brasil, incluidos los que se refieren específicamente a los derechos humanos de la mujer: *“Los derechos y garantías proclamados en la presente Constitución no excluyen otros derivados del régimen y los principios constitucionales, o de los tratados internacionales en los que es parte la República Federal del Brasil”*⁶⁶.

La Constitución de 1988 puso en marcha una nueva política de protección y ayuda a la infancia y la adolescencia. Se otorgó a los niños y adolescentes el derecho a una vida digna, a la salud, a la educación, al ocio, al trabajo y, ante todo, a asistencia letrada. Dos años después, los preceptos constitucionales se regularon en virtud de la Ley No. 8.069, de 13 de julio de 1990, por la que se aprobó el Estatuto del Niño y el Adolescente.

El Estatuto otorga a los niños y adolescentes la condición de sujetos con derechos al establecer un sistema amplio de garantías de sus derechos y disponer la protección plena e integrada de los niños y adolescentes. Asimismo, se pone en marcha un nuevo paradigma de ámbito nacional para analizar y comprender los actos de violencia sexual cometidos contra niños y adolescentes que violan sus derechos fundamentales a la vida, la salud, el respeto, la libertad y la dignidad.

El Estatuto califica la violación y la agresión sexual con violencia de crímenes horribles, de conformidad con la Ley No. 8.072, de 25 de julio de 1990, por la que se modificaba el artículo 263 del Estatuto del Niño y el Adolescente por lo que respecta a las penas aplicables por violación y agresión sexual con violencia. Si se confirma la presunción de malos tratos, opresión o abusos sexuales cometidos por los padres o por la persona encargada del niño o el adolescente, la autoridad judicial puede emitir una orden para expulsar al agresor del domicilio común.

El Código Penal del Brasil de 1940 reproduce los estereotipos y los prejuicios relacionados con la mujer al utilizar expresiones como *mujer honesta* y *mujer virgen*, que contaminan los conceptos de delitos sexuales. La violencia sexual se manifiesta en conductas tipificadas como violación, agresión sexual con violencia, agresión violenta con engaño, posesión sexual con engaño, hostigamiento sexual, seducción, secuestro violento o con engaño, secuestro consensual, prostitución y en-

⁶⁶ Existen grandes divergencias doctrinales y de jurisprudencia en cuanto al rango jurídico en el Brasil de los tratados de protección de los derechos humanos. Se manifiestan a ese respecto cuatro corrientes, que sostienen que los tratados sobre derechos humanos tienen rango: a) supraconstitucional; b) constitucional; c) superior a las leyes pero inferior a la Constitución; y d) igual al de la legislación federal (posición adoptada por la mayoría del Tribunal Supremo Federal).

gaño y explotación sexual de niños y adolescentes, entre otras; que corresponden a los delitos tipificados como delitos sexuales y especificados en el capítulo sobre *Delitos contra la libertad sexual*. Sin embargo, en el Código Penal figuran en el título relativo a los *Delitos contra las buenas costumbres*, lo que da a entender que la cuestión principal no es eliminar la violencia contra la mujer, sino recuperar las buenas costumbres sociales.

No existe ninguna pena aplicable a la prostitución por sí misma, pero sí a la explotación de la prostitución por terceros. El Código Penal castiga a aquellos que inducen a alguien a satisfacer la lascivia de otros (artículo 227) y a los que inducen a alguien a prostituirse, facilitan la prostitución o impiden a alguien abandonarla. También castiga a los que explotan la prostitución manteniendo burdeles o casas de lenocinio en nombre propio o de un tercero, ya sea o no con el fin de obtener beneficios o con la mediación directa del propietario o el administrador (artículo 229). También castiga el proxenetismo (artículo 230), que se define como sigue: “*aprovecharse de la prostitución ajena participando directamente en los beneficios o viviendo total o parcialmente a expensas de personas que se dedican a la prostitución*”. Por consiguiente, cabe afirmar que en el Brasil la explotación de la prostitución femenina está tipificada como delito, aunque las denuncias de ese tipo de delitos ponen de manifiesto que la prohibición no es efectiva, pues se trata de una práctica extendida en todo el país.

Por lo que respecta a la eliminación de la trata de mujeres, el Decreto No. 37.176, de 15 de abril de 1955, del Gobierno Federal “*promulga el protocolo de modificación del Convenio para la represión de la trata de mujeres y niños, firmado en Ginebra el 30 de septiembre de 1921, y el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, firmada en Ginebra el 11 de septiembre de 1933, aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas en Lake Success, Nueva York, en 1947 y ratificada por el Brasil el 17 de marzo de 1947*”. El Código Penal también tipifica como delito (artículo 231) *promover o facilitar la entrada en el territorio nacional de mujeres que se proponen ejercer la prostitución, o la salida de mujeres que se proponen ejercerla en el extranjero*. En todos los casos, la pena aumenta cuando el delito entraña violencia o amenaza grave. Por lo que respecta al tráfico, la edad de la víctima es irrelevante. Lo que cuenta es el hecho de que la víctima sea una mujer. La norma sólo restringe el tráfico destinado a la prostitución cuando existen pruebas de otras formas de explotación sexual, como la producción de material pornográfico.

Entre las medidas legislativas encaminadas a luchar contra los abusos y la explotación sexuales de niños y adolescentes, la Ley No. 9.970 estableció el Día Nacional de lucha contra los abusos y la explotación sexuales de niños y adolescentes, que se refrendó el 17 de mayo de 2000.

Medidas estratégicas aplicadas por el poder legislativo

Las medidas adoptadas por el poder legislativo se aplicaron especialmente en forma de comisiones parlamentarias de investigación (CPI). En el decenio de 1990 se crearon tres comisiones en el Congreso Nacional, y cuatro a nivel estatal. La labor de esas comisiones supuso una contribución importante para la reunión de datos sobre violencia sexual en todas las regiones del Brasil. Las comisiones permitieron también comprender y debatir el fenómeno, poner de manifiesto la necesidad de

investigar más a fondo la violencia sexual y recomendar medidas concretas para su adopción por los sectores interesados y las autoridades competentes.

En 1991 se creó una CPI sobre el exterminio de niños y adolescentes. El informe definitivo de la Comisión se presentó al Congreso Nacional el 20 de febrero de 1992. El informe definitivo de la CPI sobre la violencia contra la mujer, creada también en 1992, se presentó al Congreso Nacional el 14 de febrero de 1993. El 21 de octubre de 1994, el Congreso Nacional presentó el informe definitivo sobre la CPI sobre la explotación y la prostitución infantiles que se había iniciado en 1993.

En 1995 se crearon en Minas Gerais del Norte y en Natal, capital del estado de Rio Grande do Norte, sendas CPI sobre la prostitución infantil. En 1996 se creó en el Distrito Federal, por iniciativa del Ayuntamiento de Brasilia, una CPI sobre la explotación sexual, la prostitución, los abusos sexuales y el maltrato de niños y adolescentes. En 1998 se creó en Goiânia, capital del estado de Goiás, una CPI sobre la prostitución de niños y adolescentes.

Las comisiones parlamentarias de investigación han contribuido en gran medida a aclarar la cuestión de la violencia social, incluida sus peculiaridades regionales en el país. También han puesto de manifiesto la dinámica de los actos delictivos de los agresores, de la participación de la familia y de un sector de la comunidad que consienten esas prácticas perversas. Ese hecho se reveló en un testimonio en el que se afirmaba que en la región de Amazonas Legal, que incluye los estados de Pará, Amazonas, Amapá, Rondônia, Maranhão, Mato Grosso y Tocantins, existen rutas de trata de esclavos en las que se trafica con niñas prostitutas de edades comprendidas entre los 9 y los 20 años; las niñas más pequeñas y las vírgenes son las que más precio alcanzan. Lo que chocó al país fue el hecho de que ese comercio de niñas sea aceptado por las comunidades locales y los miembros de esa nueva clase profesional, los denominados “captoreos”, gocen incluso de respeto. En general, recurren a técnicas que van desde el secuestro y las promesas de trabajos bien remunerados hasta la compra de las niñas a sus propias familias, que es la práctica más común. La costumbre de pagar con esas niñas es aceptada en la región porque la familia considera cínicamente que esos pagos son un “adelanto” por los servicios que prestará la esclava⁶⁷.

El Frente Parlamentario del Congreso Nacional para el Niño y el Adolescente, que se creó oficialmente en 1993, supone para el Congreso Nacional, la población y las entidades que defienden los derechos del niño un instrumento de lucha para promover una infancia digna. Actualmente el Frente está integrado por 73 congresistas, tanto diputados como senadores. Entre sus principales actividades figuran la constitución de una comisión parlamentaria de investigación para determinar la responsabilidad de la explotación y prostitución de niños y adolescentes; la participación en la Campaña Nacional de Eliminación de la Violencia, la Explotación y el Turismo Sexual de que son víctimas niños y adolescentes; y la presentación, en 1999, del proyecto de Ley No. 267 por el que se estableció el Día Nacional de Lucha contra la Explotación y los Abusos Sexuales de Niños y Adolescentes. Además de esas actividades del Frente Parlamentario, varios representantes han presentado diversos proyectos de ley sobre la eliminación de la violencia sexual.

⁶⁷ Comisión Parlamentaria de Investigación sobre la violencia contra la mujer, informe definitivo, publicado en el suplemento No. 202, de 14 de diciembre de 1993. Brasilia – DF, pág. 32.

Constituciones de los estados

En su mayoría, las constituciones de los estados otorgan especial protección a la familia y total atención a la salud de las mujeres, los niños y los adolescentes. Los siguientes instrumentos jurídicos se refieren específicamente a la violencia sexual:

- La Ley Orgánica del Distrito Federal establece, en su artículo 218, que “las autoridades públicas tienen la obligación, de conformidad con la ley y a través de la Secretaría competente, de coordinar, desarrollar y aplicar una política descentralizada de bienestar en colaboración con los organismos públicos y las organizaciones benéficas, con el fin de garantizar, en particular, que se brinde así apoyo técnico y social a los mendigos, las mujeres embarazadas, los ex presidiarios, los antiguos pacientes de hospitales psiquiátricos, los discapacitados físicos y mentales, los migrantes, las víctimas de la violencia doméstica y las prostitutas”;
- La constitución del estado de Bahía prevé “la creación de albergues para las mujeres, los niños y los adolescentes víctimas de la violencia familiar y extrafamiliar, preferiblemente en viviendas destinadas especialmente para tal fin, incluidas las mujeres con embarazos no deseados”;
- La constitución del estado de Río de Janeiro garantiza “la asistencia a las mujeres en caso de violencia sexual y la prestación de servicios garantizados en centros especializados”;
- La constitución del estado de Tocantins garantiza a “las mujeres víctimas de la violencia atención médica y psicológica en los centros del Sistema Único de Salud”; y
- La constitución del estado de Espírito Santo considera inaceptable “la tortura física, la psicológica o moral que afecta a la dignidad y a la integridad de la persona humana”.

Leyes estatales en las que se establecen medios para luchar contra la violencia sexual de que son víctimas niños y adolescentes en los estados de la Federación:

- Ley No. 16.123, de 13 de diciembre de 1995, refrendada en Recife, capital del estado de Pernambuco, el 14 de abril de 1996, en la que se establecen las penas aplicables a los establecimientos comerciales que albergan ilegalmente a niños y adolescentes;
- La Ley No. 1.799, de 17 de diciembre de 1997, por la que se establece el Día de Lucha contra la Violencia y la Explotación Sexual de Niños y Adolescentes que se celebrará anualmente el 6 de octubre en el estado de Mato Grosso do Sul; y
- Ley No. 1.669, de 23 de septiembre de 1997, por la que se dispone la publicación, en la sección de anuncios de los periódicos locales, de una advertencia sobre la explotación sexual de niños y adolescentes en el Distrito Federal.

Convenciones internacionales sobre el tráfico de seres humanos

De acuerdo con los datos obtenidos de la oficina del Centro de Información de las Naciones Unidas en Río de Janeiro y de la División de Instrumentos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, la situación de los

acuerdos y convenios de las Naciones Unidas sobre la trata de seres humanos es la siguiente:

a) Acuerdo sobre la eliminación de la trata de blancas:

El Acuerdo ha sido sustituido por el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena y su Protocolo final, de 21 de marzo de 1950. Según las disposiciones del artículo 28 del Convenio, el Acuerdo expirará cuando las Partes en los instrumentos internacionales mencionados en sus puntos 1, 2 y 3 se adhieran al Convenio.

b) Convenio Internacional para la eliminación de la trata de blancas:

El Convenio entró en vigor el 3 de diciembre de 1924.

c) Convenio para la represión de la trata de mujeres y niños:

El Convenio entró en vigor el 18 de agosto de 1933. El Acuerdo ha sido sustituido por el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena y su Protocolo final, de 21 de marzo de 1950. Según las disposiciones del artículo 28 del Convenio, el Acuerdo expirará cuando las Partes en los instrumentos internacionales mencionados en los puntos 1, 2 y 3 se adhieran al Convenio.

El Brasil ratificó el Convenio el 18 de agosto de 1933.

d) Protocolo de modificación del Convenio para la represión de la trata de mujeres y niños, de 30 de septiembre de 1921, y del Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, de 11 de octubre de 1933: el Protocolo entró en vigor el 12 de noviembre de 1947 y fue ratificado por el Brasil el 6 de abril de 1950.

e) Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, y su Protocolo final:

El Convenio entró en vigor el 21 de marzo de 1950 y fue ratificado por el Brasil el 12 de septiembre de 1958. El Protocolo final del Convenio fue ratificado por el Brasil el 12 de septiembre de 1958.

En su artículo 1, el Convenio prevé el castigo de *toda persona que, para satisfacer la lascivia de otra: 1) concertare la prostitución de otra persona, aun con su consentimiento; 2) explotare la prostitución de otra persona, aun con su consentimiento.*

En su artículo 3, el Convenio también determina que, en la medida en que lo permitan las leyes nacionales, serán también castigados toda tentativa de cometer las infracciones mencionadas en los artículos 1 y 2 y todo acto preparatorio de su comisión. En su artículo 17, el Convenio se refiere a las medidas para combatir la trata de personas de uno u otro sexo para fines de prostitución.

f) Convención Interamericana sobre la Trata Internacional de Menores:

La Convención entró en vigor el 15 de agosto de 1997.

g) Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, en especial de mujeres y niños, que complementa la Convención contra la delincuencia Transnacional Organizada.

El Protocolo, que el Brasil firmó en diciembre de 2000, tiene por objeto promover la cooperación para la prevención y la represión eficaces del crimen organizado.

Medidas del Gobierno

Ministerio de Industria y Comercio – Embratur (empresa brasileña de turismo)

El 5 de febrero de 1997 el Presidente de la República puso en marcha el proyecto de publicidad de la EMBRATUR para la campaña titulada “Explotación del turismo sexual infantil – ¡Cuidado! El Brasil está alerta”. Esa campaña de ámbito nacional proporciona un número de teléfono gratuito para que la población pueda denunciar los casos de explotación, abuso, turismo sexual y otros tipos de violencia. Las denuncias se remiten a las autoridades competentes. La campaña cuenta con el apoyo del Ministerio de Justicia, INFRAERO (empresa de infraestructuras portuarias y aeroportuarias), ANDI (agencia nacional de derechos de la infancia), ABAV (Asociación Brasileña de Agentes de Viajes), ABIH (Asociación Brasileña de la Industria Hostelera) y tiene por objeto movilizar a la población del Brasil y advertir a los turistas extranjeros acerca de la explotación comercial del sexo en todo el territorio nacional.

Ministerio de Sanidad

En el marco de sus responsabilidades, el Ministerio de Sanidad ha desarrollado políticas en materia de accidentes, violencia y salud en general, estableciendo directrices e instrumentos para que los estados y municipios puedan adoptar medidas para promover la salud y prevenir y tratar los daños físicos resultantes de los accidentes y la violencia. Desde 1998 la prevención de la violencia contra la mujer, especialmente de la violencia doméstica y sexual, ha sido una de las prioridades del Ministerio de Sanidad en el ámbito de la salud de la mujer.

Las medidas aplicadas en el marco del Programa de Asistencia a la Salud de la Mujer hasta 2001 se regían por las siguientes prioridades:

- i) Inducir a los estados y municipios a aplicar políticas encaminadas a prevenir y tratar los daños físicos resultantes de la violencia contra la mujer:
 - Amplia difusión de las medidas;
 - Participación en acontecimientos, cursos y actividades de formación que se celebren a nivel local;
 - Asistencia para desarrollar y ejecutar proyectos locales.
- ii) Asistencia normativa:
 - Protocolo sobre la prevención del SIDA en las víctimas de la violencia sexual, en 2001;
 - Norma técnica sobre “Prevención y tratamiento de los daños físicos resultantes de la violencia sexual contra mujeres y adolescentes”. Se han distribuido 40.000 copias del Protocolo a equipos sanitarios, organizaciones de mujeres, universidades y asociaciones profesionales;
 - Protocolo de ayuda en los casos de violencia intrafamiliar, en 2001, destinado a los equipos de salud familiar;

- Manual sobre derechos humanos y violencia intrafamiliar, preparado en 2001 y destinado a los 150.000 agentes de salud de la comunidad;
 - Recomendaciones en materia de apoyo psicosocial para víctimas de la violencia.
- iii) Inversiones en proyectos de asistencia a las mujeres en situación de violencia:
- Desarrollo y prestación de servicios por un monto que en 1999 ascendía a 106.058 reales;
 - El costo de los servicios que se prevé desarrollar/prestar en 2000 se ha estimado en 295.328 reales;
 - Las medidas previstas para 2001 están relacionadas con la compra de anticonceptivos hormonales orales de emergencia (la píldora del día siguiente), que también se utiliza para tratar a las mujeres víctimas de violencia sexual, y su costo ascendía a 350.000 reales.

Por lo que respecta a los resultados de las inversiones en proyectos de asistencia a mujeres en situaciones de violencia, cabe mencionar lo siguiente:

- i) En 1997 sólo existían 17 servicios de referencia que prestaban asistencia en todos los ámbitos a las mujeres en situaciones de violencia. En 2001 esos servicios eran 48 – 10 servicios ambulatorios y 38 en hospitales;
- ii) 36 hospitales se están preparando para realizar interrupciones quirúrgicas de embarazos resultantes de violaciones en caso de que las mujeres víctimas de esa agresión así lo soliciten; hasta finales de 2000, 26 de ellos había atendido al menos a un caso de esa índole.

En 1988 se aprobó una norma técnica sobre “Prevención y tratamiento de los daños físicos resultantes de la violencia sexual contra mujeres y adolescentes” en la que se preveía el ajuste de los servicios sanitarios para atender a esos casos. La mayoría de los servicios se encuentran en las regiones del Norte y el Sudeste. La región del Norte es la que dispone de mayor número de dependencias que prestan ese tipo de asistencia, mientras que los estados de las demás regiones se esfuerzan por poner en marcha redes integradas y humanizadas de asistencia a las víctimas de la violencia mediante asociaciones, especialmente con instituciones que trabajan en los ámbitos de la seguridad y la justicia.

Esos resultados responden a los esfuerzos de varias instituciones que tratan de incluir la violencia contra las mujeres como cuestión prioritaria en la agenda política nacional, y de promover una atención adecuada no sólo para las víctimas, sino también para los autores de la violencia de género.

Ministerio de Seguridad Social y Bienestar

En el ámbito de la política de bienestar, desde 1996 el Programa del Niño como Ciudadano ha venido aplicando un proyecto para erradicar el trabajo infantil, en el marco del cual se proporciona ayuda financiera a las familias víctimas de la pobreza que someten a sus hijos a trabajos forzados; y el proyecto *Cunhatã y Curumim*, que en 1997 se aplicó en 29 municipios del estado de Amazonas y en cuyo marco se desarrollan medidas encaminadas a prevenir la explotación sexual de niños y adolescentes y a luchar contra ella.

A través del proyecto *Adelante, Brasil*, el Gobierno Federal ha incluido entre las prioridades políticas y sociales del país el Programa de Lucha contra los Abusos y la Explotación Sexual de Niños y Adolescentes, que coordina la Secretaría de Estado de Bienestar Social (SEAS).

Desde 2001, esa Secretaría aplica el Programa Centinela en 242 municipios del Brasil. El programa se basa en los programas sociales que presentan los municipios y en el desarrollo de medidas especiales destinadas a ayudar a las personas identificadas como víctimas de abusos y explotación sexual a través de los servicios de centros de referencia y de familias de acogida.

i) Centros de referencia: se trata de infraestructuras físicas creadas por los municipios para prestar asistencia y protección inmediatas a los niños y adolescentes víctimas de explotación sexual. Cada centro proporciona asistencia educativa a los niños y adolescentes explotados sexualmente en las calles o por redes organizadas; presta asistencia interprofesional especializada a las víctimas de la violencia sexual y a sus familias; garantiza apoyo psicosocial a los niños y adolescentes víctimas de la violencia sexual, a través de grupos de apoyo; se ocupa del seguimiento permanente de los casos de personas que han recibido asistencia en el centro, a través de la red de servicios, la familia y la comunidad; en caso de necesidad, ofrece asilo 24 horas al día; y presta apoyo al sistema de garantías de derechos a través de los servicios de asilo y de familias de acogida.

ii) Familias de acogida: el servicio de familias de acogida, establecido y/o gestionado por el municipio, consiste en una red de familias que brindan protección a niños y adolescentes víctimas de abusos sexuales. Se les garantiza, a través de una familia de acogida, el derecho a la vida familiar y comunitaria. Ese servicio se basa en el artículo 92 del Estatuto del Niño y el Adolescente, que establece los principios y criterios que regulan la acogida de esos niños y adolescentes. Las familias que participan en ese servicio lo hacen bajo la supervisión de un equipo técnico de los centros de referencia.

Los servicios de centros de referencia y familias de acogida se financian con cargo a los Fondos de Asistencia Social (FNAS), siempre que sus propuestas contengan, además de una estimación de los fondos que deberá aportar el Gobierno Federal, la asignación de los fondos que deberán aportar las administraciones estatales y municipales. También se obtienen fondos de distintas fuentes, como el sector privado, los organismos de financiación y la sociedad en general.

Ministerio de Integración Nacional

El Programa Nacional de Generación de Empleo e Ingresos en las Zonas Pobres (PRONAGER) tiene por objeto coordinar diversas medidas y programas que permitan mejorar las condiciones de vida de la población de las zonas pobres de los municipios.

En 2000 el Brasil ratificó el Convenio No. 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las peores formas de trabajo infantil, que abarca prácticas como la esclavitud infantil, los trabajos forzados, la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de esclavo, la prostitución, la pornografía y diversos tipos de trabajos peligrosos y de explotación laboral.

Entre los objetivos de la Política Nacional para la Eliminación del Trabajo Infantil figuran la mejora de los ingresos de las unidades familiares y la promoción del desarrollo sostenible e integrado a nivel local. Para tal fin, la Secretaría de Bienestar Social del Ministerio de Seguridad Social y Bienestar Social (SEAS/MPAS) ha desarrollado medidas encaminadas a promover la organización productiva de las familias de los niños a los que presta asistencia el Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), a fin de posibilitar su inclusión económica y social y de contribuir a superar la situación de indigencia de las familias. En ese marco, el PRONAGER desarrolla actividades destinadas a las familias que participan en el PETI, a las que en el ejercicio económico de 2000 se destinaron 13.500.000 reales con el fin de prestar asistencia, hasta 2001, a alrededor de 100.000 familias que reciben ayuda del PETI.

Al hacerlo, el Gobierno espera eliminar la situación de desempleo y subempleo de las comunidades más necesitadas, promover la erradicación del trabajo infantil y contribuir a la sostenibilidad de la emancipación económica y la inclusión social de la población y de las comunidades a las que el programa presta asistencia, contribuyendo así a reducir la pobreza y las desigualdades sociales en las zonas en las que el PETI desarrolla sus actividades.

Ministerio de Trabajo y Empleo

En 1995 se desarrolló y puso en marcha el Plan Nacional de Formación de los Trabajadores (PLANFOR) que, desde 1996, ha sido elegido por el Gobierno Federal como proyecto prioritario del plan “Brasil en acción”. El PLANFOR, que se ha incluido en el conjunto de políticas activas del Sistema de Empleo Público, se financia con cargo al Fondo de Apoyo a los Trabajadores, junto con los programas del seguro de desempleo, créditos populares y ayudas a los desempleados. Desde su creación, el PLANFOR se ha aplicado no sólo como programa de formación, sino como estrategia de aplicación de la política pública de Formación Provisional (FP) integrada en las políticas públicas de trabajo e ingresos.

El tema de la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación figura en el programa de políticas públicas del Brasil desde 1965, aunque ha sido recientemente, con la puesta en marcha del **Programa Nacional de Derechos Humanos** por parte del Ministerio de Justicia en 1996, cuando el Gobierno del Brasil ha empezado a actuar con mayor decisión para desarrollar y aplicar políticas públicas en ese ámbito.

El 8 de marzo de 1996 el Ministerio de Trabajo y Empleo y el Ministerio de Justicia/Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer firmaron el Protocolo “Mujeres, Educación y Trabajo”, en cuyo marco se contraían los siguientes compromisos: la participación de un mínimo del 30% de mujeres en los programas del PLANFOR; la preparación de programas destinados a las mujeres cabezas de familia y a los jóvenes en situación de riesgo, especialmente en situaciones que entrañan violencia y explotación sexual.

Los Estados han adoptado las siguientes iniciativas innovadoras con una perspectiva de género centrada en la violencia sexual:

- i) Paraíba – Secretaría de Estado de Justicia y Ciudadanía, Oficina del Decano de Asuntos de la Comunidad de la Universidad Federal de Paraíba: formación de los miembros del cuerpo de Policía para que puedan prestar asistencia especial en casos de violencia contra la mujer.
- ii) Pernambuco – Secretaría de Seguridad Pública, Academia de Policía Civil, Fundación de Desarrollo Educativo Apolônio Sales: formación de miembros del cuerpo de policía para luchar contra la violencia doméstica de que son víctimas mujeres y niños, así como contra el turismo sexual (adolescentes).
- iii) Rio Grande do Norte – Consejo Municipal de Derechos de la Mujer, de la ciudad de Natal: proyecto piloto para jóvenes objeto de explotación en el marco del turismo sexual, utilizando metodologías de trabajo que promueven la autoestima y la educación como ciudadanos.
- iv) Minas Gerais – Unión de Costureras de Belo Horizonte e Instituto Profesor Darcy Ribeiro de Promoción Social Humana: programa destinado a 2.600 mujeres, incluidas 500 que se encuentran en situación de riesgo de explotación social, a las que se imparte formación en corte y confección, patronaje y diseño, así como en desarrollo personal, higiene y salud.
- v) Entre 1995 y 1999 alrededor del 40% de las personas que habían recibido formación en el marco del PLANFOR⁶⁸, es decir, 2,7 millones de personas, 890.000 de las cuales se encontraban en situación de riesgo social (violencia, explotación sexual y pobreza crítica), eran jóvenes de edades comprendidas entre los 16 y los 24 años.

Ministerio de Relaciones Exteriores

A través de su red de embajadas y consulados⁶⁹, el Brasil ha seguido la cuestión de la trata internacional de seres humanos y ha colaborado activamente con los organismos nacionales e internacionales que luchan contra ese delito y, en el marco de sus responsabilidades específicas, ha prestado asistencia consular a las víctimas⁷⁰. De hecho, en muchas ocasiones los consulados no tienen conocimiento de esos delitos porque, por miedo a represalias, las víctimas no los denuncian a las autoridades locales.

En el otro extremo de la actuación consular, la División de Asistencia Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores ha recibido un creciente número de denuncias de trata de personas presentadas por familiares de las víctimas y por organismos tales como el Departamento Federal de Policía, las fiscalías, y asociaciones de protección de los ciudadanos. Al recibir una denuncia, la División se pone inmediata-

⁶⁸ Datos procedentes de la siguiente publicación del Ministerio de Trabajo y Empleo/Plan Nacional de Formación de los Trabajadores: “Diversidad e igualdad de oportunidades: formación profesional con una perspectiva de género”, Brasilia, 2000, pág. 25.

⁶⁹ Integrada en la actualidad por 80 embajadas con servicios consulares, 29 consulados generales, 7 consulados de carrera y 13 viceconsulados.

⁷⁰ De acuerdo con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, de 1963, prestar ayuda y asistencia a los ciudadanos es una de las funciones consulares más importantes en el extranjero. Cabe recordar que las funciones diplomáticas tienen cuatro vertientes: negociación, representación, información y prestación de asistencia consular. Esa es la base de la actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores en relación con la trata de seres humanos. De hecho, el Brasil es parte en el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, que se firmó en Nueva York en 1950 y el Brasil ratificó en 1958.

mente en contacto con el consulado correspondiente a la jurisdicción local, y solicita la adopción de las medidas necesarias para investigar el caso, y la prestación de asistencia consular, que incluye: la comunicación del caso a la policía local; el nombramiento de un funcionario con formación especial, preparado para supervisar el desarrollo de la investigación, reunir información sobre la persona interesada, el país de origen, su cualificación personal, y la fecha de llegada al país; y el contacto con organizaciones locales de asilo y beneficencia que prestan apoyo material y psicológico. A continuación, se establece nuevamente contacto con la División de Asistencia Consular, que adopta las medidas necesarias en relación con el retorno del ciudadano brasileño al Brasil. Entre 2000 y 2001, la División recibió 25 denuncias de trata de seres humanos.

La colaboración entre las autoridades interesadas, es decir, la policía y las autoridades judiciales del país de que se trate, el Ministerio de Relaciones Exteriores y las autoridades brasileñas, ha aumentado en 2001, lo que permite prever un incremento en la represión transnacional de ese crimen horrendo que afecta no sólo a mujeres brasileñas, sino también a sus familias.

Ministerio de Justicia

Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer (CNDM)

El CNDM tiene la misión de promover a nivel nacional políticas encaminadas a eliminar la discriminación contra la mujer garantizando su libertad e igualdad de derechos, así como su plena participación en las actividades políticas, económicas y culturales del país. El Consejo depende directamente de la Secretaría de Estado para los Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, y se encarga de promover modificaciones de la legislación a fin de garantizar el cumplimiento de la Constitución Federal, y la revisión de los Códigos Civil y Penal a fin de eliminar los aspectos discriminatorios. Por ejemplo, el Consejo remitió sugerencias al Comité del Ministerio de Justicia encargado de proponer el proyecto de ley sobre la revisión del Código Penal del Brasil.

El CNDM se mantiene permanentemente en contacto con los Tribunales de Justicia a los fines de defender los derechos de la mujer, en colaboración con las universidades, las instituciones de mujeres a nivel de los estados, los municipios y el Distrito Federal, y con las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la promoción y la difusión de los derechos y también participan en acontecimientos de interés para la mujer.

Con el fin de llevar a la práctica los compromisos contraídos por el Gobierno del Brasil en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, el Consejo ha preparado un documento titulado "*Estrategias para la igualdad*", tras un amplio proceso de consultas con la sociedad civil y el Estado. En ese documento se proponen esferas prioritarias para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades a las mujeres: eliminación de la pobreza; salud; educación; prevención y eliminación de la violencia; mecanismos institucionales; la mujer y los derechos humanos; y los medios de comunicación.

El Consejo ha preparado el Programa Nacional de Prevención y Eliminación de la Violencia, que se centra en cuatro enfoques básicos: coordinación de las medidas interministeriales; revisión de la legislación; fortalecimiento de los mecanismos

jurídico-policiales; y celebración de campañas de sensibilización de la opinión pública. El Consejo también ha tomado las siguientes medidas:

- i) Revisión de la legislación: por iniciativa del Consejo, se presentó al Congreso Nacional un Proyecto de Ley del poder ejecutivo (No. 1.609/96) por el que se modificaba el Código Penal eliminando los denominados “delitos contra la libertad sexual” (violación, agresión sexual con violencia, posesión sexual mediante engaño, agresión sexual mediante engaño) del Título “Delitos contra las buenas costumbres” y trasladándolos al Título “Delitos contra la persona”;
- ii) Protección de las mujeres víctimas de la violencia doméstica en los centros de asistencia integrada. Respecto de esta cuestión, en 1997 el Consejo preparó un documento titulado “Mandato para la creación y gestión de albergues”. El documento permitió que el Ministerio de Justicia/Secretaría de Estado para los Derechos Humanos, los estados, los municipios y Distrito Federal firmaran en 1998 nueve acuerdos para la construcción y el mantenimiento de albergues y la supervisión de su funcionamiento efectivo, con un costo estimado de 407.000 reales en 1998; 12 acuerdos en 1999, por un total de 644.000 reales; y 19 acuerdos en 2000, por un total de 800.000 reales;
- iii) Participación en el Comité de Alto Nivel creado por el Ministerio de Justicia para proponer un proyecto de Ley sobre la revisión de la Sección Especial del Código Penal que contribuyera decisivamente a mantener las penas aplicables por violación (seis a diez años de reclusión) y a la tipificación del hostigamiento sexual como delito. El texto definitivo del proyecto de Ley sobre el Código Penal, que se presentó al Ministerio de Justicia el 8 de abril de 1999 tipifica como delito el hostigamiento sexual y garantiza el mantenimiento de las penas por violación:
- iv) Fortalecimiento de los DEAM, del cuerpo de policía, creados en 1985 en cumplimiento de una de las políticas más importantes para eliminar la violencia contra la mujer. Hoy en día existen en el territorio nacional 307 de esos departamentos. Sin embargo, en estados como Acre, Alagoas, Roraima, Ceará y el Distrito Federal sólo hay uno de esos departamentos del cuerpo de policía, mientras que en São Paulo se concentra el 40,7% del total de DEAM del país, seguido por el estado de Minas Gerais, con el 13%⁷¹;
- v) El CNDM, en colaboración con la Secretaría de Estado para los Derechos Humanos/Ministerio de Justicia, estableció un Comité Técnico a los fines de promulgar instrumentos legislativos específicos para luchar contra la violencia intrafamiliar (Decisión Ejecutiva No. 97, de 9 de marzo de 1999).

Basándose en los estudios realizados sobre el PPA para 2000-2003, sobre los proyectos del Gobierno para el período 2001/2002 y sobre la propuesta de la Ley de Directrices Presupuestarias de 2002, el Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer preparó una serie de medidas en la esfera de los derechos humanos destinadas a combatir la violencia contra la mujer, entre las que figuran las siguientes:

- i) Garantizar, a nivel estatal y municipal, el desarrollo de programas de prevención y asistencia en caso de violencia en las zonas urbanas y rurales, ha-

⁷¹ Datos procedentes del informe final de la Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Trabajo de los DEAM del cuerpo de policía, del SEDH/Secretaría Ejecutiva del CNDM, Brasilia, 2002, pág. 1.

ciendo especial hincapié en la violencia en el seno de la familia, la violencia contra las jóvenes y los niños y la drogadicción.

ii) Garantizar recursos con cargo al Fondo Nacional de Seguridad Pública a fin de equipar, adaptar y automatizar los DEAM, así como crear más departamentos de esa índole.

iii) Garantizar en todos los DEAM un entorno de intimidad y trato digno para ayudar a las mujeres víctimas de la violencia.

iv) Crear redes integradas de asistencia a las mujeres en situación de violencia en las zonas rurales y urbanas mediante medidas interdisciplinarias destinadas a las familias, las víctimas y los agresores.

v) Garantizar la creación y el mantenimiento de albergues y refugios para acoger a las mujeres y los jóvenes en situaciones de riesgo.

Desde el decenio de 1980, la creación de albergues y de los DEAM han hecho que la violencia sexual resulte más visible y se investigue con mayor frecuencia. Sin embargo, tanto los DEAM como los albergues tienen que afrontar graves dificultades como resultado de la imprevisibilidad de las ayudas que reciben del Gobierno. La distribución de esas cantidades por el territorio nacional es sumamente desigual, hecho que se ha agravado por la falta de personal con formación especial para abordar la cuestión de la violencia sexual.

Departamento del Niño y el Adolescente

El Departamento del Niño y el Adolescente, que se creó a finales de 1995 en el marco de la entonces Secretaría para los Derechos de los Ciudadanos⁷², en el Ministerio de Justicia, desarrollaba actividades en el ámbito de los abusos sexuales y la explotación sexual de los niños con el fin de identificar a los agresores y de brindar protección jurídico social a las víctimas. Al hacerlo, el Departamento cumplía su mandato institucional de aplicar la política nacional de derechos humanos y promover y defender los derechos de niños y adolescentes. Estas actividades complementaban otras que se desarrollaban en los ámbitos de la salud, la educación, el trabajo y el bienestar social, que disponían de sus propios programas de prevención y lucha contra esa forma de violencia.

A nivel legislativo, siguiendo el enfoque de protección jurídico social, en lo que se refiere a los sistemas de garantía de los derechos, el Ministerio de Justicia, en cumplimiento de los compromisos contraídos en el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos, “puso en marcha el proceso de modificación de algunas disposiciones del Código Penal a fin de fijar penas más severas para las conductas abusivas y violentas, o para la explotación sexual de niños y adolescentes. A título de ejemplo, las actuaciones penales ya no son de carácter privado, sino público. Ese cambio es importante para conseguir prevenir la explotación y los abusos sexuales de niños y adolescentes”⁷³.

En 1996, el Consejo Nacional para los Derechos de Niños y Adolescentes (CONANDA) promovió una amplia movilización social a nivel municipal, estatal y

⁷² En la actualidad, Secretaría de Estado para los Derechos Humanos.

⁷³ Ponencia de la Dra. Alayde Sant’ Anna, Directora del Departamento del Niño y el Adolescente, sobre el tema “Medidas de lucha, en el grupo especial sobre la violencia sexual y la explotación de niños y adolescentes”, recogida en las actas de la Segunda Conferencia del CONANDA.

federal a fin de evaluar la situación respecto de la aplicación, con la máxima prioridad, de los derechos del niño y el adolescente en relación con el trabajo infantil y con la violencia y explotación sexual de niños y adolescentes. Esas actividades dieron lugar a la Segunda Conferencia Nacional sobre los Derechos del Niño y el Adolescente – Prioridad máxima: niños y adolescentes, que se celebró en 1997.

Desde 1996 el Departamento del Niño y el Adolescente ha dado prioridad en sus planes de acción a las estrategias que garantizan los derechos, concretamente la protección jurídica y social de los niños y adolescentes víctimas de abusos y explotación sexuales. Entre esas estrategias figuran: a) el fortalecimiento de las entidades sociales de protección jurídico social, los Consejos de Tutela, los centros de apoyo operacional en las fiscalías para niños y adolescentes, los tribunales, los departamentos de policía para la protección de niños y adolescentes, y otros, siempre en cumplimiento de sus obligaciones institucionales; b) la formación de funcionarios públicos y agentes de la comunidad que se ocupen de la promoción y la defensa de los derechos de los niños y adolescentes víctimas de la explotación, y de la identificación de los explotadores.

1. *Principales medidas estratégicas desarrolladas por el Departamento del Niño y el Adolescente a nivel nacional:*

- i) En 1996: creación y puesta en marcha de los Consejos de Tutela.
- ii) En 1996: financiación de proyectos y programas de prevención y lucha contra la explotación y los abusos sexuales de niños y adolescentes y defensa de éstos por parte de organizaciones no gubernamentales.
- iii) En 1996: ayuda a la puesta en marcha de la Campaña Nacional de Lucha contra la Explotación Sexual de Niños y Adolescentes, en colaboración con la Asociación Multiprofesional Brasileña de Protección de la Infancia y la Adolescencia, y apoyo a las campañas promovidas en distintos estados del Brasil.
- iv) En 1996 y 1997: puesta en marcha de la “red nacional” de protección jurídico-social a los niños y adolescentes víctimas, desarrollada por la Asociación Nacional de Centros de Defensa (ANCD), en la que participan 35 entidades de defensa, especialmente los Centros para la Defensa de Niños y Adolescentes.
- v) En 1996, 1997 y 1998: creación y puesta en marcha del Sistema de Información sobre la Infancia y la Adolescencia (SIPIA). El módulo 1 de ese Sistema consiste en la vigilancia de las violación de los derechos fundamentales de niños y adolescentes, y en el restablecimiento de esos derechos mediante programas y servicios.
- vi) En 1997 y 1998: Campaña Nacional de Lucha contra la Explotación Sexual, y aplicación de un programa para recibir denuncias, en colaboración con la Asociación Multiprofesional Brasileña de Protección de la Infancia y la Adolescencia (ABRAPIA).

2. *Programas y planes del Departamento del Niño y el Adolescente incluidos en el Programa “Avançã Brasil” – Plan plurianual para 2000-2003:*

- i) Cualificación del Sistema de Garantía de los Derechos de Niños y Adolescentes: formación del personal que realiza actividades para garantizar los derechos de niños y adolescentes – consejos de derechos y tutela; funcionarios

de policía y personal técnico de los departamentos especiales de policía, defensores públicos y personal técnico, fiscales y personal técnico de las fiscalías para niños y adolescentes, jueces y personal técnico de los tribunales infantiles y juveniles, y profesionales de los centros de defensa. Presupuesto estimado: 394.202 reales.

En 2000 el Departamento del Niño y el Adolescente patrocinó la formación de jueces y fiscales de los tribunales infantiles y juveniles en la esfera de la garantía de los derechos estipulados en el Estatuto del Niño y el Adolescente. La propuesta incluía la celebración de reuniones para la justicia en la educación, y la asignación a los tribunales y las organizaciones sociales de asistencia del Sistema de Garantía previsto en el Estatuto del Niño y el Adolescente y sus mecanismos de responsabilidad civil.

ii) Estudios e investigación aplicada en la esfera de la promoción y la defensa de los derechos de niños y adolescentes: entre las estrategias previstas, el Departamento del Niño y el Adolescente financia estudios e investigaciones sobre la violencia sexual. En colaboración con el Instituto Brasileño de Innovaciones para una Sociedad Sana (IBISS), el Departamento está llevando a cabo un estudio sobre la trata de mujeres, niños y adolescentes con fines de explotación sexual en el Brasil, coordinado por el Centro de Referencia, Estudios y Medidas sobre la Infancia y la Adolescencia. El estudio se está llevando a cabo en respuesta a una solicitud presentada por la Organización de Estados Americanos (OAS) a través del Comité Interamericano de Mujeres y del Instituto Interamericano de la Infancia, que prestan ayuda al Instituto Internacional del Colegio Universitario De Paul en un proyecto piloto de investigación para estudiar la trata de mujeres, niños y adolescentes con fines de explotación sexual en los países de América Latina y el Caribe. Presupuesto: 144.998,38 reales.

iii) Puesta en marcha a nivel nacional del Sistema Integrado de Información sobre la Infancia y la Adolescencia (SIPIA) con el fin de garantizar datos actualizados y fidedignos que sirvan de base para la adopción de políticas a los tres niveles. Presupuesto: 959.200 reales.

iv) Reestructuración institucional, de acuerdo con lo previsto en el Estatuto del Niño y el Adolescente: puesta en marcha de las dependencias de derechos del niño y el adolescente del eje defensa/responsabilidad penal. El objetivo es prestar apoyo a proyectos encaminados a poner en marcha centros de servicios especializados a niños y adolescentes en las fiscalías. Según el artículo 141, se garantizará a todos los niños y adolescentes el acceso a un defensor público, a los servicios de la Fiscalía y a cualquiera de los órganos de la judicatura. En 2001 se negoció la creación de 13 centros especiales de asistencia a niños y adolescentes en sendas fiscalías a fin de prestar asistencia adecuada para la defensa de los intereses de niños y adolescentes en el marco de los tribunales infantiles en los estados de Acre, Amapá, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Río de Janeiro, Rio Grande do Sul, Sergipe y Tocantins. Presupuesto: 1.091.000 reales.

v) Creación de una red para identificar y localizar a niños y adolescentes desaparecidos. Presupuesto: 255.000 reales.

vi) Programas y planes desarrollados por el Departamento del Niño y el Adolescente incluidos en el Plan Nacional de Seguridad Pública:

i. Formación de personal para trabajar en el campo de los derechos del niño y el adolescente, mediante: a) la celebración de seminarios con el personal de los departamentos de policía especializados en la investigación de delitos contra niños y adolescentes; b) la evaluación y el diagnóstico de las violaciones de los derechos de niños y adolescentes – violencia física, psicológica y sexual. Presupuesto: 492.500 reales.

ii. Creación de departamentos de policía especializados en la investigación de delitos contra niños y adolescentes, incluidos: a) reestructuración institucional; b) apoyo al fortalecimiento de los departamentos de policía con el fin de poner en marcha el sistema de notificación de denuncias de delitos contra niños y adolescentes, en colaboración con los gobiernos de los estados de Amapá, Bahía, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Río de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia y Santa Catarina. Se ha sugerido a esas comisarías de policía que pongan en marcha el servicio de búsqueda de niños desaparecidos. Presupuesto: 1.000.000 de reales.

3. *Acuerdos de cooperación técnica con organizaciones internacionales:*

i) UNESCO – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: cooperación con objeto de mejorar y ampliar el Sistema de Información sobre la Infancia y la Adolescencia (SIPIA).

ii) UNIFEM – Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer: desarrollo de un proyecto titulado “Promoción de los derechos de las jóvenes brasileñas expuestas a los abusos sexuales y la explotación sexual con fines comerciales”. El proyecto se ha definido en el contexto de la Campaña sobre la Violencia contra la Mujer que se está realizando en América Latina y el Caribe. Esta iniciativa interinstitucional de las Naciones Unidas coordinada por el UNIFEM cuenta con el apoyo de las iniciativas de los movimientos de mujeres de la región y está vinculada a la campaña general pro derechos humanos. Su ejecución se inició en 1999; entre las actividades previstas figuran:

- Producción de información sobre la violencia sexual contra niñas y jóvenes mediante la realización de encuestas, estudios, investigaciones, proyectos/programas, campañas sobre la cuestión e informes sobre personas físicas o jurídicas.
- Creación de seminarios para jóvenes (en Brasilia-DF, São Vicente-SP, Foz de Iguacu-PR, Vitória-ES, Belo Horizonte-MG, Maceió-AL, Recife-PE). El uso de técnicas específicas favorece las manifestaciones de experiencias vitales y creativas y permite entender mejor las causas, las dimensiones, los rasgos y las consecuencias de la explotación sexual y de los abusos sexuales desde la perspectiva de las jóvenes que son víctimas de abusos sexuales y explotación sexual con fines comerciales.
- Celebración de un curso de formación, experiencia piloto desarrollada en Brasilia por profesionales (trabajadores sociales, psicólogos) y destinada a brindar asistencia especial en la evaluación de los abusos sexuales de ni-

ños y adolescentes. 26 profesionales han recibido formación en diez estados de la Federación.

- La asociación con el Centro de Asistencia para Casos de Violencia con el fin de prestar asistencia a las víctimas. Se actúa a nivel preventivo (conferencias destinadas a profesionales y a la comunidad en general) en el estado de Río de Janeiro y otros estados del Brasil. A nivel médico, en el municipio de Río de Janeiro se presta atención psicoterapéutica a los niños y adolescentes víctimas de violencia sexual y a los agresores, y se lleva a cabo un seguimiento social de las familias. En la actualidad se está impartiendo un curso de formación a estudiantes universitarios y de postgrado, así como a grupos de estudio e inspección, y se están desarrollando actividades de investigación al respecto.
- Análisis de las estrategias utilizadas por los organismos gubernamentales con fines de asistencia, prevención, defensa e identificación de los responsables en casos de abuso sexual de niños y adolescentes a fin de afrontar ese tipo de situaciones, centrándose en las etapas del descubrimiento, la denuncia, la investigación y el restablecimiento de los derechos, en cinco estados que corresponden a las cinco regiones geográficas del Brasil – estudio “Circuito y cortocircuito” sobre la asistencia, prevención, defensa e identificación de los responsables en casos de abuso sexual de niños y adolescentes.

4. *Plan Nacional para eliminar la violencia sexual contra niños y adolescentes:*

El Plan prevé varias medidas organizadas encaminadas a intervenir a nivel técnico, político y financiero con miras a eliminar la violencia sexual contra niños y adolescentes. El Plan se aprobó en 2000 durante una asamblea del Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA), y comprende directrices nacionales en el ámbito de las políticas encaminadas a luchar contra la violencia sexual de que son víctimas niños y adolescentes. Por lo tanto, se trata de un documento que sirve de referencia para la formulación de políticas a nivel federal, estatal y municipal.

- i) Creación de una secretaría ejecutiva para descentralizar, a nivel estatal, la aplicación del Plan Nacional para eliminar la violencia contra niños y adolescentes. Presupuesto: 66.960 reales.
- ii) Medidas definidas en el Plan Plurianual: Red Nacional de Información para la prevención y eliminación de explotación y los abusos sexuales de niños y adolescentes (Programa: eliminar la explotación y los abusos sexuales de niños y adolescentes). Estrategia: descentralizar la red nacional mediante la organización de bases de datos en las distintas regiones del país utilizando las bases de datos existentes y la experiencia y la tecnología previas pero ajustándolas a las nuevas necesidades. Presupuesto: 140.000 reales.
- iii) Medidas no definidas en el Plan Plurianual: puesta en marcha del Sistema Nacional de recepción, gestión, seguimiento, supervisión y evaluación de denuncias de explotación sexual de niños y adolescentes. a) prestación de apoyo al sistema de notificación de denuncias – a través del servicio telefónico (número 0800-990500) y a través de una campaña permanente destinada a sensibilizar a la población acerca de la cuestión, a movilizar a los organismos de de-

fensa/responsabilidad civil para que gestionen las denuncias, protejan a los niños y adolescentes e identifiquen a los agresores; b) supervisar las denuncias y su seguimiento a través del Sistema de Garantía de los Derechos de Niños y Adolescentes.

Medidas judiciales

Por lo que respecta a la protección de los derechos, el punto XXXV del artículo 5 de la Constitución Federal garantiza a todos el acceso al poder judicial. En cuanto a las instituciones —el poder judicial, la Fiscalía, el Servicio de Defensa Pública y el Servicio de Seguridad Pública— tienen, entre sus responsabilidades, la de promover y garantizar la protección de las mujeres, los niños y los adolescentes víctimas de la violencia sexual.

En el ámbito de la aplicación del Estatuto del Niño y el Adolescente, los espacios públicos y los mecanismos jurídicos establecen el *Sistema de Garantía de los Derechos del Niño y el Adolescente*, que abarca tres esferas principales: la promoción, el control social y la defensa y responsabilidad penal. El ámbito de la defensa y la responsabilidad civil⁷⁴ está integrado por espacios públicos y mecanismos institucionales y jurídicos que: a) proporcionan protección jurídica a los niños y adolescentes cuyos derechos se han violado o están amenazados; y b) hacen a los violadores responsables jurídicamente de sus actos. Ese ámbito está integrado por el Servicio de Defensa Pública, los Centros de Defensa y los Consejos de Tutela⁷⁵, entre otros, que tienen por objeto garantizar, mediante medios de defensa sociojurídica, los derechos de los niños y los adolescentes. También intervienen el poder judicial, la Fiscalía y el Servicio de Seguridad Pública. Las únicas instituciones autorizadas a someter a las víctimas de violencia sexual a exámenes médicos oficiales son las oficinas de medicina forense, que suelen encontrarse en las zonas urbanas —en las capitales— y que carecen de equipo y personal, especialmente de médicos forenses. Es poco frecuente encontrar a personal especializado en delitos de carácter sexual en las oficinas de medicina forense. Sin embargo, un movimiento de militantes feministas y mujeres en el ámbito de los derechos humanos propone que se reforme el sistema de jurisprudencia médica y que se creen espacios más humanos con personal técnico especializado.

Por lo que respecta a la protección y la garantía de los derechos de los niños y los adolescentes, el sistema de derechos tiene la siguiente estructura:⁷⁶

i) Departamento de Policía para la Protección del Niño y el Adolescente – se encarga de examinar todas las denuncias e informes de violencia contra niños y adolescentes. Una vez presentada la denuncia, agentes especiales se encargan de investigar el delito, de interrogar a las partes y de reunir pruebas para el juicio bajo la dirección de un comisario. Si el comisario llega a la conclusión de que el sospechoso es culpable, éste es encausado y el caso se somete a un tribunal. Para proteger a las víctimas de la violencia sexual se ha impartido formación a psicólogos y trabajadores sociales que prestan asistencia especial

⁷⁴ Nogueira Neto, Sistema de Garantías de los Derechos – Función de los Centros de Defensa, CENDHEC, Recife.

⁷⁵ Según un estudio realizado por el Departamento del Niño y el Adolescente, en 1999 había en el Brasil 1.502 consejos de tutela y 2.273 consejos municipales de derechos.

⁷⁶ Según datos de CEDECA/BA en www.violenciasexual.org.br.

y evalúan los casos de abusos sexuales de niños y adolescentes en el marco del proyecto UNIFEM/MJ/SEDH/DCA.

ii) Fiscalía – el Órgano de Coordinación para la Infancia y la Adolescencia es el organismo de la Fiscalía encargado de incoar procedimientos judiciales contra las personas que han cometido delitos sexuales contra niños y adolescentes. Aunque el procedimiento penal puede estar condicionado a la representación de la parte, la Fiscalía puede promover el procedimiento penal sin condiciones en caso de que no se requiera que la parte esté representada.

iii) Tribunales penales especiales – se trata de los tribunales penales especializados en delitos contra niños y adolescentes, que se encargan de investigar los delitos de que son víctimas niños y adolescentes, incluida la violencia sexual. Esos tribunales se han creado con objeto de acelerar esos juicios y de reducir el nivel de impunidad. Los tribunales penales especiales prestan asistencia especial tanto al agresor como a la víctima a través de un equipo interprofesional, a fin de proteger a la víctima y de acelerar el proceso. En la actualidad sólo están en funcionamiento tribunales penales especializados en delitos contra niños y adolescentes en los estados de Bahía, Ceará y Pernambuco.

iv) Servicio de Defensa Pública – una de las funciones institucionales de los servicios de defensa pública es prestar asistencia letrada a niños y adolescentes. En el artículo 141 del Estatuto del Niño y el Adolescente se establece que todo niño o adolescente tendrá acceso garantizado a los servicios de defensa pública. Actualmente existen centros especiales de asistencia a niños y adolescentes en los servicios de defensa pública de los estados de Acre, Amapá, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Río de Janeiro, Rio Grande do Sul, Sergipe y Tocantins.

Factores y dificultades

La explotación de la prostitución y la trata de blancas han aumentado en todos los centros urbanos del Brasil tomando formas peculiares y diversificadas según la realidad social, económica y cultural de cada región.

Desde la infancia, muchas mujeres son víctimas de distintas formas de violencia que constituyen violaciones perversas de sus derechos. En todo el territorio nacional, niñas y adolescentes son sometidas todos los días a distintas formas de explotación sexual y trata⁷⁷.

Como resultado del elevado número de niñas cada vez más jóvenes que viven del “intercambio de favores sexuales por ventajas materiales o sociales”, se utiliza la expresión “explotación sexual” en lugar de explotación de la prostitución a fin de prevenir cualquier forma de discriminación, especialmente teniendo en cuenta que esas niñas se encuentran en fase de desarrollo biológico, psicológico, social y cultural. Según los documentos de la Campaña Nacional (1997), el término prostitución

⁷⁷ En el presente documento, por “trata” se entenderá cooptar, transportar, trasladar, alojar o albergar a personas recurriendo a amenazas, a la fuerza u otras formas de coerción, al secuestro, al fraude, al engaño, al abuso de autoridad, a una situación de vulnerabilidad, o al ofrecimiento de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tiene autoridad sobre otra, con fines de explotación, de acuerdo con el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, en especial de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada (Naciones Unidas, 2000).

encubre el verdadero carácter del comportamiento sexual objeto de abusos y sugiere consentimiento informado, lo que convierte a las niñas y adolescentes en infractoras en lugar de víctimas⁷⁸.

El Programa de Acción aprobado en el Congreso de Estocolmo (1996) define como explotación sexual con fines comerciales de niños y adolescentes cualquier tipo de actividad en las que redes, usuarios y particulares utilizan el cuerpo (sexo) de una niña o adolescente para obtener placer sexual sobre la base de una relación de explotación comercial y poder, y establece que la explotación sexual con fines comerciales de niños y adolescentes es un crimen contra la humanidad.

En ese contexto, la explotación sexual caracterizada por las relaciones comerciales a través del comercio con el cuerpo (sexo) incluye también el turismo sexual, la trata y la pornografía. A pesar de ser ilegales y punibles en virtud de la legislación del Brasil, esas prácticas están difundidas por todo el país y organizadas en redes, lo que genera impunidad, promueve la producción y consumo de material pornográfico (intercambio y venta de material pornográfico, como revistas, fotografías, películas, vídeos y sitios de Internet), y conduce a la expansión de los delitos nacionales y transnacionales.

Las niñas obtienen poco dinero de la explotación sexual, con frecuencia tienen deudas, pagan un porcentaje al explotador para reservar su puesto y, como por lo general los suministros los proporcionan las mismas personas que constituyen la red de explotación sexual con fines comerciales, el ciclo resulta difícil de romper y las niñas quedan ligadas a la red de delincuencia.

Las formas de explotación sexual de niños y adolescentes están relacionadas con actividades económicas, que, a su vez, se basan en la creación en las distintas regiones del país de redes de explotación sexual con fines comerciales integradas, entre otros elementos, por agencias de viajes, hoteles, clubes nocturnos y bares, agencias de modelos, conductores de taxis, conductores de camiones y agentes de policía.

Algunas de esas formas de explotación sexual en el Brasil se pueden identificar sobre la base de los datos presentados en el informe coordinado por **Faleiros y Costa**⁷⁹ para el Ministerio de Justicia en 1997, así como de las características que señala **Leal**⁸⁰, que han alertado sobre el problema de la explotación sexual y su gravedad en todas las regiones del país. Ambos estudios han permitido sistematizar los siguientes datos:

⁷⁸ Campaña Nacional para la eliminación de la explotación, la violencia y el turismo sexual de que son víctimas niños y adolescentes – Secretaría Ejecutiva: Casa Renascer, Natal/Rio Grande do Norte, 1997.

⁷⁹ Fundamentos y políticas contra la explotación y el abuso sexual de niños y adolescentes – Informe del Ministerio de Justicia/CECRIA, 1997.

⁸⁰ Leal, M^a Lúcia, Explotación sexual con fines comerciales de niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe (informe definitivo – Brasil), 1999, Brasilia.

Región	Formas de explotación sexual
Norte	Explotación de niños y adolescentes en burdeles y minas, en formas bárbaras, como la encarcelación privada (en granjas y en minas), la venta, la trata, las subastas de vírgenes, la mutilación, la desaparición o incluso el asesinato. En los puertos fluviales la explotación está destinada principalmente a las tripulaciones de los barcos.
Nordeste	<p>En las ciudades costeras con intensa actividad turística, como la de las capitales de los estados nororientales prosperan el turismo sexual y la pornografía. La actividad es principalmente de carácter comercial y está organizada a modo de red de captación en la que participan agencias de viajes nacionales y extranjeras, hoteles, la industria de la pornografía, taxistas y otros elementos.</p> <p>Las víctimas de la explotación sexual son fundamentalmente adolescentes pobres mulatas o negras. Esa explotación incluye la trata con destino a países extranjeros. En los puertos de mar, está destinada principalmente a la tripulación de los barcos.</p>
Sudeste	En esta región, la explotación sexual se centra en los niños y adolescentes de la calle que huyen de sus hogares para escapar de la violencia física y sexual y de la situación de pobreza extrema a la que están expuestos. Esos niños y adolescentes sobreviven en las calles utilizando su cuerpo (sexo) como mercancía para subsistir. La explotación también se produce en burdeles. En los puertos de mar, los principales clientes son las tripulaciones de los barcos.
Centro-Oeste	Esta región se caracteriza por el denominado “turismo náutico” en los municipios situados al borde de ríos navegables, en las fronteras nacionales e internacionales y en los puertos. Los objetos de este comercio sexual son niños y adolescentes y los clientes son turistas. Sin embargo, los residentes locales son los principales consumidores de la prostitución de niños y adolescentes en las regiones ribereñas. En la región se han denunciado casos de explotación sexual de niñas y adolescentes indígenas.
Sur	En esta región las principales víctimas de la explotación son los niños y los adolescentes de la calle, principalmente las muchachas adolescentes. La explotación se da en todas las grandes urbes, así como en las ciudades de tamaño medio. En esta región se han denunciado casos de explotación sexual de niñas y adolescentes indígenas.

Los métodos más comunes de captación para la explotación sexual y la trata son falsas ofertas de trabajo, promesas de una vida mejor (escolarización, aprendizaje de idiomas extranjeros y salario, entre otras cosas), y de matrimonio. La violencia intrafamiliar y extrafamiliar es también un factor de vulnerabilidad que favorece la atracción de los niños y adolescentes por parte de las redes de trata y explotación sexual con fines comerciales. Esa situación de violencia está extendida por todo el país, tanto en las zonas rurales como urbanas, y a todos los niveles económicos.

Sin embargo, la explotación sexual es más frecuente entre las niñas y adolescentes pobres de edades comprendidas entre los 14 y los 17 años. La pobreza, en sus

manifestaciones más variadas, incide directamente en la situación al “favorecer la vida en las calles y el camino de la prostitución, el turismo sexual y la explotación por redes, burdeles y hoteles”⁸¹.

En el sistema jurídico del Brasil “todas esas partes involucradas son responsables por igual, por omisión o negación de ayuda o por violación de los derechos de los niños y los adolescentes”⁸². El número de organismos existentes en los estados sigue siendo bajo, su desempeño insatisfactorio y la integración entre ellos insuficiente. Todos esos factores contribuyen a la ineficiencia de la protección de los niños y los adolescentes víctimas de los abusos sexuales y la explotación. Tras evaluar las dos medidas definidas en el Congreso de Estocolmo, Ela Wiecko explicaba cómo se están aplicando en el Brasil: “... desde el punto de vista del sistema penal, que se define como el conjunto de instituciones, estrategias y sanciones sociales encaminadas a promover y garantizar el cumplimiento individual de las normas de conducta que protege la legislación penal, el Estado del Brasil, al firmar la declaración y aceptar el programa de medidas aprobado durante el Congreso de Estocolmo, se comprometió a promover, entre otras, las siguientes medidas: en primer lugar, tipificar como delito la explotación sexual y comercial de niños, y castigar a todas las partes involucradas, tanto nacionales como extranjeras, y, al mismo tiempo, garantizar que no se castigue a las víctimas de esas prácticas. Por lo que respecta a esa primera medida, la protección de los niños y adolescentes víctimas de abusos sexuales y explotación es insuficiente en el Brasil. En primer lugar, en la acusación primaria de las partes involucradas – y por acusación primaria entendemos la disposición legislativa relativa a las conductas tipificadas como delitos, es decir, lo que la ley establece como delito, (...) existe un conjunto de normas penales que están siendo objeto de crítica con toda razón. En el sistema jurídico penal, la captación se considera como delito material. Según esa clasificación, es necesario demostrar que, como resultado de la acción del acusado, el adolescente se ha corrompido y depravado moralmente. Por lo tanto, los procedimientos entrañan que se lleve a cabo un examen de la conducta de los niños y los adolescentes, un examen que está lleno de prejuicios y marcado por una total falta de conocimiento de la realidad. Gracias a esas imperfecciones de la legislación, muchos autores de abusos sexuales han sido declarados inocentes, mientras que se han juzgado y condenado moralmente a las víctimas que no han tenido derecho a la defensa.”⁸³

La violencia sexual contra las mujeres a través de conductas tipificadas en el Código Penal como violación (artículo 213), agresión sexual con violencia (artículo 214), agresión sexual mediante engaño (artículo 216), seducción (artículo 217), captación (artículo 218), y secuestro (artículo 219), entre otras, que atentan contra la libertad sexual y se tipifican como delitos sexuales contra las buenas costumbres y no contra las personas, no pueden tener el mismo significado que tenían en 1940 cuando se aprobó el Código Penal. De ahí la importancia de la función de la jurisprudencia brasileña, a saber, corregir las disposiciones del Código que han quedado totalmente obsoletas.

⁸¹ Fundamentos y políticas contra el abuso y la explotación sexual de niños y adolescentes – Informe, Ministerio de Justicia/CECRJA, 1997.

⁸² García, Margarita Bosch. La función de los centros de defensa en el sistema de garantía de los derechos, Recife, 1999, pág. 209.

⁸³ Ponencia sobre “Medidas de protección”, presentada por Ela Wiecko en el grupo especial sobre violencia sexual y explotación de niños y adolescentes, en las actas de la Segunda Conferencia del CONANDA.

La explotación sexual y la trata con fines de explotación sexual se tipifican como delitos en el Código Penal. Las medidas judiciales están encaminadas fundamentalmente a hacer frente al delito y castigar al explotador/traficante y no tienen debidamente en cuenta la protección y la asistencia que se deben brindar a la víctima.

La red de trata, constituida por los captadores, los transportistas, los explotadores, otros intermediarios y los clientes requiere una respuesta del Estado mediante la adopción de medidas de protección jurídica y de medidas para garantizar protección, apoyo y asistencia adecuados a las víctimas, así como para castigar a los infractores que constituyen la red de trata. En el ámbito de la protección de los derechos de la mujer no existe ningún instrumento similar al sistema propuesto para niños y adolescentes, que se define en el Sistema de Garantía de los Derechos de Niños y Adolescentes. Las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones sociales, las autoridades judiciales, la policía y los servicios de inmigración, así como otros servicios similares existentes, todavía no están suficientemente movilizados y preparados para adoptar un enfoque global e interdisciplinario destinado a prevenir y eliminar la trata.

Artículo 7

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;*
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;*
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.*

Medidas legislativas

Constitución Federal

En el artículo 3 se establecen y definen como objetivos fundamentales de la República, entre otros, la promoción del bien de todos, sin prejuicios por motivos de origen, raza, sexo, color, edad o cualesquiera otras formas de discriminación.

A su vez, el artículo 5 proclama que *“todas las personas son iguales ante la ley, sin distinción de ningún tipo”* y que *“hombres y mujeres son iguales en derechos y obligaciones”*.

Al establecer los derechos políticos, el artículo 14 dispone que *“la soberanía del pueblo será ejercida por sufragio universal y votación secreta y directa, teniendo todos los votos el mismo valor”*.

Según el punto I del artículo 5 de la Constitución del Brasil, *hombres y mujeres son iguales en derechos y obligaciones*. En el párrafo 3 del artículo 14 se establecen los requisitos que deben reunir los candidatos electorales: tener la nacionalidad brasi-

leña; gozar del pleno ejercicio de sus derechos políticos; figurar en las listas electorales; disponer de un domicilio electoral en el distrito correspondiente; ser miembro de un partido político; y haber alcanzado la edad mínima (estipulada) para ocupar el cargo para el que se presente. Por lo tanto, en la Constitución del Brasil no figura ningún obstáculo normativo que impida el acceso de las mujeres a cargos electivos.

Legislación federal

Hasta hace poco no se había producido ningún adelanto en la legislación federal del Brasil por lo que respecta a adoptar medidas concretas para incrementar las oportunidades de participación política de la mujer. Cabe mencionar, por ejemplo, la puesta en marcha de la política de cupos para la presentación de candidaturas femeninas, prevista en la Ley No. 9.100, de 2 de octubre de 1995, en la que se establecían las normas para las elecciones municipales del 3 de octubre de 1996 y en el párrafo 3 de cuyo artículo 11 se establecía un porcentaje mínimo del 20% de mujeres candidatas. También cabe destacar que esa medida se reprodujo en 1997 en la Ley No. 9.504, en la que se establecían las normas para las elecciones: en el párrafo 3 de su artículo 10 se establece que “*del total de vacantes resultantes de las normas establecidas en el presente artículo, se reservará a candidatos de cada sexo un mínimo del 30% y un máximo del 70% de los puestos*”⁸⁴. En las leyes aprobadas en 1997 también se establecía la referencia obligatoria al sexo en los formularios de inscripción de candidatos a fin de garantizar el cumplimiento de la política de cupos⁸⁵.

Los esfuerzos de la Delegación de Mujeres del Congreso Nacional, de la que forman parte diputadas y senadoras y que trabajan en colaboración con los Consejos para los Derechos de la Mujer y diversas organizaciones del movimiento de mujeres, han sido fundamentales para la aprobación de esas leyes.

Cuadro 15

Evolución de la participación de mujeres en la Cámara de Diputados, 1932-1998

Año	Candidatas	Elegidas	Año	Candidatas	Elegidas
1932	1	1	1970	4	1
1935	–	2	1974	4	1
1946	18	0	1978	–	4
1950	9	1	1982	58	8
1954	13	3	1986	166	26
1958	8	2	1990	–	29
1962	9	2	1994	189	32
1965	13	6	1998	352	29

Fuente: Tribunal Electoral Supremo, diciembre de 2000.

⁸⁴ En el artículo 80 de las Disposiciones Provisionales se establecía que en las elecciones de 1998 cada partido político o coalición reservaría a los candidatos de cada sexo un mínimo del 25% y un máximo del 75% del total de candidatos inscritos en las listas electorales.

⁸⁵ Artículo 16. Hasta 45 días antes de la fecha de las elecciones, los tribunales electorales regionales presentarán al Tribunal Electoral Supremo, a los fines de centralizar y difundir los datos, la lista de candidatos a las elecciones mayoritarias y proporcionales, en la que se indicarán obligatoriamente el sexo de los candidatos y el cargo para el que se presentan.

Constituciones de los estados

Algunas constituciones, como las de los estados de Ceará, Maranhão, Pará y Paraná y la Ley Orgánica del Distrito Federal, al establecer los Consejos de Estado para la Mujer hacen referencia específica a la participación de las mujeres en la elaboración y aplicación de las políticas públicas.

Ejemplo de ello es la constitución del Estado de Ceará, que establece que *“El Consejo de Ceará para los Derechos de la Mujer, organismo cuya función es proponer medidas que garanticen el ejercicio de sus derechos por las mujeres y su participación en el desarrollo social, político, económico y cultural del estado, deberá ser consultado obligatoriamente y con carácter prioritario para adoptar las políticas públicas que afecten a la mujer a todos los niveles de la administración del estado. El Consejo de Ceará para los Derechos de la Mujer gozará de autonomía financiera y administrativa.”*

La constitución del estado de Bahía define medidas específicas sobre la reproducción humana, establece la inspección por el gobierno y las entidades representativas para evaluar los estudios que se realicen en el ámbito de la reproducción humana y la creación de una comisión interdisciplinaria de ámbito estatal en la que se garantice la representación del movimiento autónomo de mujeres. A ese mismo respecto, la constitución del estado de Río de Janeiro establece, en su artículo 36, que, *“De acuerdo con el principio fundamental de dignidad de la persona, la ley dispondrá que el Sistema Único de Salud regule la investigación genética y la investigación sobre reproducción humana, que, en cada caso, será evaluada por una comisión interdisciplinaria de ámbito estatal”*. El único párrafo de esa misma disposición establece que *“participará en la Comisión un miembro del movimiento autónomo de mujeres y del Consejo de Estado para los Derechos de la Mujer”*. La constitución del estado de Tocantins prevé la participación de grupos representativos de mujeres en la preparación, el control y la aplicación de los programas públicos de atención completa a la salud de la mujer.

Legislación del Estado

Hasta la fecha, el estado de Rio Grande do Sul, en virtud de la Ley No. 11.303/99, era el único estado de la Federación en establecer *“porcentajes mínimos y máximos (30% y 70%) de hombres y mujeres en los cargos de los órganos colegiados de la administración pública”*. En el estado de Paraíba se está examinando un proyecto de ley en el que se establecen unos porcentajes mínimo y máximo del 30% y el 70% para cada sexo en los cargos directivos de la administración pública.

Cuadro 16
Presencia de mujeres en las legislaturas de los Estados, 1946-1998

<i>Año</i>	<i>Candidatas</i>	<i>Elegidas</i>	<i>Año</i>	<i>Candidatas</i>	<i>Elegidas</i>
1946	8	5	1974	15	11
1950	10	8	1978	–	20
1954	16	7	1982	132	28
1958	39	2	1986	385	31
1962	92	11	1990	–	58
1965	39	11	1994	613	–
1970	38	8	1998	1 388	107

Fuente: Tribunal Electoral Supremo.

Legislación municipal

Por lo general, no se dispone de mucha información sobre las medidas de las administraciones de los 5.560 municipios del Brasil, y los datos desglosados por sexo y raza son aún más escasos.

Según Lúcia Avelar, un estudio realizado por el Instituto Brasileño de la Administración Municipal (IBAM) en 1997 reveló que el número de mujeres elegidas concejales pasó de 3.952 en 1992 a 6.436 en 1996. Ese aumento variaba según la región. El aumento fue mayor en la región del Centro-Oeste, en la que solía registrarse el número más bajo, donde el número de mujeres concejales pasó de 157 a 555. En el Sur también se registró un aumento considerable: se pasó de 537 en 1992 a 1.096 en 1996 (104,1%). En el Norte y el Sudeste, en las que en años anteriores se habían registrado cifras considerables, se registraron aumentos de alrededor del 50%. La participación global de mujeres en los ayuntamientos aumentó del 7,4% en 1992 al 11,0% en 1996.

En las elecciones de 2000, de las 70.321 mujeres que se presentaron como candidatas a los ayuntamientos, 7.000 resultaron elegidas. Los hombres candidatos fueron 296.902, de los que 53.257 resultaron elegidos. La región del Nordeste es la que tiene mayor proporción de mujeres concejales, un 36,7%, seguida del Sur, con un 27,9%. Los estados del Sur eligieron al 17,8% de las candidatas, y las regiones del Norte y el Centro-Oeste eligieron respectivamente al 8,9% y al 8,7%.

El debate sobre las medidas positivas y, más concretamente, sobre el sistema de cuotas, se intensificó con la aprobación de leyes por las que se establecían porcentajes para cada sexo en las elecciones legislativas proporcionales. Hasta entonces, la adopción de disposiciones sobre porcentajes para ocupar cargos de gestión formaba parte de los estatutos y reglamentos internos de algunos partidos políticos y sindicatos. En la actualidad, el debate acerca de la aplicación de medidas positivas en el marco del poder ejecutivo y el poder judicial, concretamente a través del mecanismo de cuotas, se está ampliando con miras a aplicar esa política a la cuestión racial.

Es importante prestar atención a dos cuestiones relacionadas con el ámbito legislativo: 1) resulta difícil obtener datos e información sobre la participación política de la mujer en el pasado porque la referencia al sexo en la inscripción de candidatos no empezó a ser obligatoria hasta 1997; 2) el Congreso Nacional está examinando gran

número de proyectos de ley en los que se propone la adopción del sistema de cuotas y de otras medidas positivas a distintos niveles del proceso de adopción de decisiones en el poder legislativo, judicial y ejecutivo.

Actualmente el Congreso Nacional tiene ante sí 18 proyectos de ley en los que se proponen el sistema de cuotas, la alternancia entre los sexos y otras medidas positivas legislativas que pueden contribuir a incrementar el número de mujeres que ocupan cargos de gestión o a dar mayor visibilidad a las mujeres que ocupan ese tipo de cargos. Algunos estados han puesto en marcha iniciativas a ese respecto, como, por ejemplo, el proyecto de ley de 1999 por el que se modifica el reglamento interno del Consejo del estado de Pará a fin de incluir los títulos de “Sr. diputado” o “Sra. diputada”, o “Excmo. Sr” o “Excma. Sra.”; actualmente el proyecto de ley está siendo examinado por la legislatura del estado.

Un importante debate que se está desarrollando en el ámbito de la reforma de las elecciones es el relacionado con la adopción del sistema de listas; esto, junto con la idea de la alternancia entre los sexos en la composición de las listas, podría garantizar una mayor eficacia en la elección de mujeres y el logro del equilibrio entre ambos sexos.

Medidas del Gobierno

Al firmar el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), el Gobierno del Brasil se comprometió a apoyar programas en las esferas de la información, la educación y la formación en materia de derechos humanos para profesionales del derecho, agentes de policía, funcionarios de prisiones y dirigentes sindicales, asociativos y de la comunidad, con el fin de incrementar la capacidad de promover y proteger los derechos humanos de la población brasileña; y a que en esos programas se reconozca el concepto moderno de derechos humanos según el cual el respeto de la igualdad incluye también la aceptación de las diferencias y las peculiaridades de cada individuo. El Gobierno también se comprometió a apoyar la representación proporcional de los grupos y las comunidades minoritarios desde una perspectiva étnica, racial y de género en la publicidad y en las campañas realizadas por los organismos públicos y las medidas de comunicación; y a promover campañas para informar a la sociedad acerca de los candidatos a ocupar cargos públicos y de los dirigentes de la sociedad civil comprometidos con la protección y la promoción de los derechos humanos. Al adoptar el PNDH el 13 de mayo de 1996 el Brasil se convirtió en uno de los primeros países del mundo en llevar a la práctica la recomendación de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993) convirtiendo los derechos humanos en uno de los aspectos de la política pública del Gobierno.

Entre los compromisos incluidos en el PNDH se cuentan los de ratificar, aplicar y difundir las leyes y medidas internacionales encaminadas a proteger y promover los derechos humanos definiendo las siguientes actividades a corto plazo, entre otras: aprobar la legislación nacional necesaria para permitir el cumplimiento, por el Brasil, de los compromisos internacionales que ha contraído como Estado Parte en las convenciones y tratados de derechos humanos; llevar a la práctica la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (celebrada en Viena en 1993), en la que la violencia contra la mujer se define como una violación de los derechos humanos; llevar a la práctica la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial sobre la Población y el Desarrollo (celebrada en El Cairo en 1994); aplicar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia

contra la Mujer (firmada en Belém do Pará en junio de 1994); aplicar los resultados de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (celebrada en Beijing en 1995); y aplicar la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Cabe recordar que el 13 de mayo de 2002 se publicó la versión actualizada del PNDH, que incluye medidas específicas para garantizar el derecho a la educación, la salud, la seguridad social y el bienestar, el trabajo, la vivienda, un entorno saludable, la alimentación, la cultura y el ocio, así como propuestas destinadas a educar y sensibilizar a la sociedad brasileña en general a fin de desarrollar y consolidar una cultura de los derechos humanos.

El siguiente cuadro, relativo a la participación de hombres y mujeres en la más alta jerarquía del poder ejecutivo en el último decenio, pone de manifiesto el desequilibrio existente entre lo que establece la Constitución Federal y la legislación nacional y la realidad brasileña.

Cuadro 17
Participación de mujeres en el poder ejecutivo, 1990-2000

<i>Cargo</i>	<i>1990</i>	<i>1994</i>	<i>2000</i>
Presidenta	0	0	0
Vicepresidenta	0	0	0
Ministra de Estado	2	1	0
Viceministra	0	0	0
Gobernadora	0	1	1
Gobernadora Adjunta	2	0	2
Presidenta de empresa pública	0	0	0

Fuente: FLACSO-CEPAL Brasil. Datos facilitados por los organismos públicos.

Cuadro 18
Alcaldesas, por regiones, 1972-1992

<i>Región</i>	<i>1972</i>	<i>1976</i>	<i>1982</i>	<i>1986</i>	<i>1988</i>	<i>1992</i>
Norte	4	0	6	8	19	34
Nordeste	44	52	51	74	92	149
Sudeste	7	1	20	17	37	70
Sur	0	2	4	5	11	32
Centro-Oeste	3	3	2	3	11	32
Total del país	58	58	83	107	171	317

Fuente: Blay, E. Superando la alienación: las mujeres y la administración local. Brasil-1990. Instituto Brasileño de Administración Municipal; Escuela Nacional de Servicios Urbanos; y Centro de Estudios sobre la Mujer y las Políticas Públicas.

En el ámbito de los ministerios, las iniciativas encaminadas a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres y entre las razas son todas recientes. Algunos de los programas desarrollados por los ministerios, como el Programa Nacional para la

Agricultura Familiar (PRONAF), el Programa de Generación de Empleo e Ingresos (PROGER), y el Fondo de Ayuda a los Trabajadores (FAT), han destinado fondos al reciclaje y el desarrollo de la mano de obra, ofreciendo incentivos especiales a las mujeres. El Ministerio de Desarrollo Agrícola ha adoptado importantes medidas innovadoras destinadas a lograr un mayor equilibrio entre hombres y mujeres en los cargos decisorios. Para tal fin, ha adoptado el sistema de porcentajes por sexo. Además, ha puesto en marcha un programa de cuotas en la reforma agraria en el marco del cual inicialmente se destinará el 30% de todos los fondos a las mujeres colonas que dirijan unidades agrícolas familiares. Según estimaciones del Ministerio, sólo el 11% de las personas con títulos de propiedad sobre tierras de la reforma agraria son mujeres, pese a que éstas representan la mitad de la población del país. El Ministerio de Desarrollo Agrícola también ha adoptado la política de cuotas para hacer frente a la discriminación racial, reservando el 20% de los cargos de gestión y de los servicios que se dan a contratistas externos a personas de ascendencia africana. El objetivo para 2003 es el 30%. A ese mismo respecto, el Ministerio de Justicia, a través de la Decisión Administrativa No. 1.156, de 20 de diciembre de 2001, puso en marcha un programa de medidas positivas en relación con los cargos de gestión y los servicios de contratación externa. De esos cargos, el 20% se reservará para personas de ascendencia africana, el 20% para mujeres y el 5% para discapacitados físicos.

Cabe destacar que, en el Ministerio de Relaciones Exteriores, el 14 de mayo de 2002 se firmaron en las condiciones de modificación del Protocolo de Cooperación sobre Medidas Positivas del Instituto de Rio Branco, que otorga becas para cursar la carrera diplomática. A través de esas condiciones de modificación, se consignó un total de 350.000 reales al año, que permitirá tomar de inmediato medidas concretas en el marco del Protocolo. Los candidatos de origen africano que deseen prepararse para el examen de ingreso en el Instituto de Rio Branco con el fin de ingresar en la carrera diplomática podrán presentar sus formularios de inscripción para optar a las 20 becas anuales entre el 14 de mayo y el 20 de junio. En la selección de candidatos también se tendrá en cuenta la igualdad entre los sexos.

Poder judicial

En el poder judicial cabe destacar, como hecho significativo y sin precedentes, que cinco mujeres han sido nombradas jueces suplentes – tres en el Tribunal Superior de Justicia, una en el Tribunal Federal Supremo y una en la Magistratura de Trabajo. Sin embargo, además de que la participación de las mujeres en esos tribunales es baja, es totalmente inexistente en los tribunales electorales supremos y los tribunales militares.

El 11 de agosto de 1999 la Comisión sobre la Constitución y la Justicia de la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de enmienda a la Constitución No. 7/99, que afecta directamente a la composición del Tribunal Federal Supremo y constituye una medida positiva encaminada a superar la baja participación de mujeres en las altas jerarquías del poder judicial. El proyecto de enmienda añade al artículo 101 de la Constitución Federal un nuevo párrafo en el que se estipula que los nombramientos para el cargo de juez suplente se registrarán por el criterio de rotación entre ambos sexos.

La movilización de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de mujeres ha logrado romper el monopolio masculino del poder judicial: el aumento progresivo del número de mujeres que ocupan cargos de gestión en el poder judicial supone un gran adelanto. Cabe recordar que el Presidente de la República se encarga de nombrar a las jerarquías superiores del poder ejecutivo y del poder judicial y que, por lo tanto, sería posible tomar la decisión política de establecer un equilibrio entre ambos sexos por lo que respecta a esos cargos.

Cabe señalar que la presencia de mujeres en otros cargos del poder judicial es ya considerable, y actualmente se sitúa en alrededor del 30%, según datos facilitados por la científica política Lúcia Avelar.

La alta participación de mujeres en los tribunales civiles superiores e inferiores se explica por el hecho de que esos cargos se ocupan mediante examen de ingreso y no por nombramiento.

Cuadro 19

**Tribunales inferiores, tribunales federales superiores y magistraturas de trabajo
Número de hombres y mujeres jueces en relación con el número de cargos y porcentaje de vacantes, 1999**

Órgano	Cargos previstos en la legislación	Cargos ocupados			Porcentaje		
		Hombres	Mujeres	Vacantes	Hombres	Mujeres	Vacantes
Tribunales inferiores	9 678	4 977	2 221	2 480	69,14	30,86	25,63
Tribunales federales	903	443	167	293	72,62	27,38	32,45
Magistraturas de trabajo	4 507	2 758	1 271	478	68,45	31,55	10,61
Total	15 088	8 178	3 659	3 251	69,09	30,91	21,55

Fuente: Tribunal Federal Supremo – Base de Datos Nacional del Poder Judicial.

Cuadro 20

Participación en la fiscalía por sexo y región, 2000

Región	Fiscales de distrito – Fiscales adjuntos de distrito y Fiscales del Estado				Total
	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	
Norte	19	100	0	0	19
Norte	53	76	17	24	70
Sur	151	67	74	33	225
Sur	76	70	33	30	109
Centro-Oeste	18	89	04	11	22
Distrito Federal	75	73	28	27	103
Total	392	71,5	156	28,5	548

Fuente: Fiscalía.

Factores y dificultades

La principal dificultad que es preciso superar para analizar la situación de las mujeres en la vida política y pública del país y para evaluar los niveles de igualdad existentes es la falta de datos desglosados por sexos. En el caso de los estudios retrospectivos, la situación es aún más complicada: la información desglosada por sexos sólo abarca unos pocos años. La situación es todavía peor en el caso de los datos desglosados por raza/color.

Desde 1934⁸⁶ la Constitución Federal garantiza a la mujer el derecho a votar y a presentarse a las elecciones como candidata. Sin embargo, en las contiendas electorales ese derecho no ha bastado por sí solo para colocar a la mujer en una situación de igualdad con el hombre. La situación persiste, a pesar del equilibrio existente entre los votantes hombres y mujeres: según datos del Tribunal Electoral Supremo en la actualidad hay en el Brasil 55.437.428 mujeres votantes, que representan el 50,48% del cuerpo electoral; y 54.152.464 hombres votantes, que representan el 49,31% de los votantes, además de 236.371 votantes registrados (0,22%) sin indicación de sexo. El número de mujeres votantes se ha mantenido estable en el último decenio, con los siguientes porcentajes por lo que respecta al total de votantes: 50,31% en 1994; 49,93% en 1996; y 49,77% en 1998. Sin embargo, ese equilibrio no se refleja en el número de candidatas y de mujeres elegidas. La mayoría de los candidatos y los representantes electos para los distintos cargos son hombres.

En el último decenio, el movimiento de mujeres ha dedicado importantes esfuerzos a promover el acceso de mujeres a cargos superiores. Como se señalaba anteriormente, la participación de la mujer en cargos públicos y de gestión no se corresponde con su participación en el electorado y la economía del país. Cabe recordar la Ley de Cuotas, aprobada en el decenio de 1990, en la que se establecían cuotas en la vida política a fin de garantizar un mayor equilibrio entre hombres y mujeres en las elecciones proporcionales, que abrió el debate sobre la participación de la mujer en la vida política y su relación con los distintos niveles de poder.

La participación actual de las mujeres en el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial, y a nivel del Estado federal y municipal, pone de manifiesto que todavía queda mucho por hacer para que las mujeres alcancen el mismo grado de representación.

Cuadro 21
Participación en el poder legislativo

	<i>Mujeres</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Hombres</i>	<i>Porcentaje</i>	Total
Edil*	6 992	11,61	53 253	88,39	60 245
Diputado estatal/de distrito	111	10,48	948	89,52	1 059
Diputado federal	35	6,82	478	93,18	513
Senador	05	6,17	76	93,83	81
Total	7 143	11,54	54 755	88,46	61 898

CFEMEA – mayo de 2001.

* Se desconoce el sexo de 20 de las personas cuyos nombres figuran entre los ediles.

⁸⁶ El Código Electoral de 1932 estableció el derecho al voto, que se reafirmó en la Constitución de 1934.

Cuadro 22
Participación en el poder ejecutivo

	<i>Mujeres</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Hombres</i>	<i>Porcentaje</i>	Total
Presidente	00	0,00	01	100,00	01
Gobernador	01	3,70	26	96,30	27
Alcalde*	318	5,72	5 241	94,28	5 559
Total	319	5,71	5 268	94,29	5 587

CFEMEA – marzo de 2001.

* Se desconoce el sexo de una de las personas cuyo nombre figura entre los alcaldes.

Cuadro 23
Participación en el poder judicial

	<i>Mujeres</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Hombres</i>	<i>Porcentaje</i>	Total
Tribunal Federal Supremo*	01	9,09	10	90,91	11
Tribunal Superior de Justicia**	03	9,09	30	90,91	33
Magistratura Suprema del Trabajo***	01	5,88	16	94,12	17
Total	05	8,20	56	91,80	61

CFEMEA – agosto de 2001.

* Juez suplente Ellen Grace Northfleet.

** Jueces suplentes Eliana Calmon, Fátima Nancy Andriighi y Laurita Hilário Vaz.

*** Juez suplente Maria Cristina Irigoyen.

Los cuadros anteriores no proporcionan información sobre el número de mujeres negras en el poder legislativo. Ninguna mujer ha sido elegida presidenta del poder ejecutivo federal ni estatal. Tampoco se dispone de información sobre el número de mujeres negras alcaldesas. Ninguna de las tres juezes mencionadas es negra.

Aunque son indispensables, las medidas legislativas por sí solas no pueden resolver la cuestión de la discriminación que tienen que afrontar en la sociedad brasileña las mujeres blancas y, especialmente, las mujeres negras y de otras razas. Ante todo se tendría que aplicar la legislación vigente, y, en segundo lugar, habría que preparar y aplicar nuevas leyes y políticas públicas que incluyeran una perspectiva de género y racial con el fin de promover realmente la participación de las mujeres. Esa habilitación debe necesariamente incluir la cuestión de la diversidad.

En el poder legislativo, la situación es similar a la de la participación de las mujeres en los partidos políticos. No se dispone de datos desglosados por sexo sobre la afiliación a los partidos, y la participación de la mujer en las jerarquías superiores de los partidos políticos sigue siendo muy baja: de los 30 partidos políticos registrados, sólo 12 cuentan con núcleos femeninos. Sólo un pequeño número de partidos políticos hace hincapié en sus programas en la cuestión del género y la raza o en otras formas de discriminación.

La ausencia de mujeres, especialmente de mujeres negras, en los órganos superiores de los partidos políticos también es una realidad. Son muy pocos los partidos que han adoptado una política de cuotas por sexo para subsanar esa situación: el Partido del Trabajo (PT); el Partido Popular Social (PPS); el Partido Verde; y el Partido Democrático del Trabajo. La eficacia de esa política, cuando se aplica, puede apreciarse en el siguiente cuadro, en el que el PT y el PDT, partidos que han aplicado a nivel interno el sistema de cuotas, destacan respecto de los demás por el porcentaje de mujeres que ocupan cargos superiores en los consejos nacionales y comités ejecutivos del partido.

Cuadro 24

Mujeres que ocupan cargos superiores en los principales partidos políticos del Brasil, 2000

<i>Partido</i>		<i>Número de afiliados</i>	<i>Número de mujeres</i>	<i>Porcentaje de mujeres</i>
PT	Consejo Nacional	90	25	27,78
	Comité Ejecutivo Nacional	21	07	33,4
PSDB	Consejo Nacional	128	08	6,25
	Comité Ejecutivo Nacional	25	05	20
PFL	Consejo Nacional	200	10	05
	Comité Ejecutivo Nacional	22	00	00
PDT	Consejo Nacional	158	32	20,25
	Comité Ejecutivo Nacional	07	01	14,28
PMDB	Consejo Nacional	150	09	06
	Comité Ejecutivo Nacional	18	01	5,56
PPB	Consejo Nacional	250	26	10,4
	Comité Ejecutivo Nacional	22	00	00

Fuente: Consejos de los partidos políticos – diciembre de 2000.

La necesidad de redistribuir los cargos superiores entre hombres y mujeres no sólo existe a nivel del Estado y de los partidos políticos, sino también en las diversas organizaciones de la sociedad civil.

El número de mujeres que participan en organizaciones no gubernamentales, sindicatos y otras esferas de representación política es considerable, pero su participación en los cargos superiores de esas organizaciones es muy inferior a la de los hombres. Por otra parte, por lo que respecta al sector privado, según la clasificación de la revista *Exame*, de las 500 principales empresas, sólo tres cuentan con mujeres que ocupen cargos directivos. Según una encuesta realizada por la Guía de las 1.000 mejores empresas para las que trabajar, las mujeres sólo representan el 24% del total del personal directivo y sólo el 7,7% del personal directivo superior.

En cifras, las mujeres están presentes en todos los ámbitos de la vida del Brasil y, en muchos de ellos, en las mismas condiciones que los hombres. Sin embargo, cuando esas mismas cifras se analizan desde el punto de vista de la habilitación, se aprecia una gran diferencia.

Cuadro 25
Funcionarios federales de la administración pública directa e indirecta, 1998

	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Total
Administración directa	93 646	52,14	85 954	47,86	179 600
Organismos públicos	31 454	49,07	32 641	50,93	64 095
Fundaciones	44 157	72,59	16 671	27,41	60 828
Total	169 257	55,58	135 266	44,42	304 523

Fuente: SRH/MARE.

Nota: El cuadro no incluye las empresas públicas, las empresas mixtas ni las fundaciones universitarias.

Cuadro 26
Funcionarios federales por nivel de los puestos directivos y auxiliares superiores (DAS), 1998

Nivel/puestos	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Total
DAS 1	3 641	54,47	3 043	45,53	6 684
DAS 2	3 519	60,14	2 332	39,86	5 851
DAS 3	1 508	62,16	918	37,84	2 426
DAS 4	1 173	70,58	489	29,42	1 662
DAS 5	456	83,52	90	16,48	546
DAS 6	118	86,76	18	13,24	136
Total	10 415	60,18	6 890	39,82	17 305

Fuente: SRH/MARE.

En el ejemplo anterior, los datos relativos a la administración directa, los organismos públicos y las fundaciones ponen de manifiesto un considerable equilibrio entre funcionarios y funcionarias. La situación se reproduce en todos los demás ámbitos, pero ese equilibrio no se refleja en el número de hombres y mujeres que ocupan cargos directivos y auxiliares superiores (DAS) en la administración pública: a medida que aumenta el nivel salarial del DAS disminuye el número de mujeres.

El análisis de los datos disponibles en el informe pone de manifiesto que, hoy en día, las mujeres desempeñan un papel significativo en la sociedad brasileña: en las escuelas, en las universidades, y en las distintas profesiones. Sin embargo, siguen siendo minoría en las jerarquías superiores de la mayoría de las estructuras e instituciones. Son varios los factores que contribuyen a esa situación, como la vigencia de una cultura que durante largo tiempo ha reservado la vida política a los hombres.

Cabe recordar que las mujeres no obtuvieron el derecho a voto hasta 1932. La participación de las mujeres como candidatas a ocupar cargos electivos es todavía más reciente: la primera senadora (Marluce Pinto – PMDB/RR) fue elegida para el mandato 1991-1995⁸⁷ y la primera y única gobernadora fue elegida en 1994 y reelegida en 1998⁸⁸. Por otra parte, las responsabilidades del hogar y los hijos siguen recayendo en las mujeres como consecuencia de la escasa colaboración de los hombres y de la falta de interés por parte del Estado.

Las políticas aplicadas hasta la fecha tendrían que ser de carácter más general. No es suficiente que unos pocos ministerios hayan tomado medidas positivas para eliminar la discriminación por motivos de raza y sexo. Esas políticas deberían responder a una directriz del Gobierno, que tendrían que aplicar todos los ministerios, fundaciones y organismos públicos, así como el poder legislativo y el poder judicial.

También es importante que el desarrollo y la aplicación de políticas públicas con una perspectiva de género y raza abarque todos los ámbitos: la educación, la violencia, la salud y el poder. Por último, es importante que los programas, proyectos y servicios se reproduzcan y difundan en todos los estados y municipios del Brasil. Hay también que insistir en la absoluta necesidad de destinar fondos públicos a aplicar en la práctica ese tipo de políticas.

Artículo 8

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

Desde 1918 las mujeres del Brasil han tratado de alcanzar la igualdad prevista en el artículo 8 de la Convención. Sin embargo, los progresos han sido bastante lentos. Hoy en día, la participación femenina en las representaciones brasileñas en el extranjero sigue siendo baja (18,2%) y se ha producido incluso un retroceso al quedar la carrera diplomática vedada a las mujeres entre 1938 y 1954.

⁸⁷ Antes de ella, algunas otras mujeres habían ocupado el cargo como sustitutas. La primera fue Eunice Micchilles (PDS/PFL/AM), que ocupó el cargo al fallecer el senador João Bosco. La Sra. Micchilles ocupó el cargo desde el 31 de mayo de 1979 hasta el 31 de enero de 1987. La segunda fue Laélia de Alcântara (PMDB/AC) que ocupó el cargo al morir el senador Adalberto Sena. La Sra. de Alcântara ocupó el cargo del 3 de abril al 29 de julio de 1981. La tercera fue Maria Syrlei (PMDB/SC), que era la segunda adjunta y ocupó el cargo en sustitución del senador Jaison Barreto, que había pedido una excedencia al no poderlo ocupar el primer adjunto, el senador Dejandir Dalpasquale. La Sra. Syrlei ocupó el cargo del 11 de junio al 5 de agosto de 1981. La cuarta fue la segunda adjunta Dulce Braga (PDS/SP) a la que, al fallecer el primer adjunto, senador Ferreira Filho, se pidió que sustituyera al senador Amaral Furlan durante su ausencia. La Sra. Braga ocupó el cargo del 30 de junio al 29 de noviembre de 1982. La quinta fue Íris Célia (PDS/AC), que sustituyó al senador Jorge Kalume del 14 de septiembre de 1983 al 11 de enero de 1984. La sexta fue Alacoque Bezerra (PFL/CE), que sustituyó al senador Afonso Sancho. La senadora Bezerra ocupó el cargo del 19 de octubre de 1989 al 15 de febrero de 1990.

⁸⁸ Roseana Sarney/PFL, gobernadora del estado de Maranhão.

Medidas legislativas

La primera mujer admitida en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Maria José de Castro Rabello Mendes, lo fue en 1918 a través de un examen público de ingreso. También era funcionaria⁸⁹. Se le permitió presentarse a un examen por entender que la expresión “todos los brasileños” que figuraba en la Constitución de 1891 no excluía a las mujeres y abarcaba a ambos sexos⁹⁰.

En esa época, el Ministerio de Relaciones Exteriores contaba con tres grupos distintos de empleados: el cuerpo diplomático, el cuerpo consular y el personal de la Secretaría de Estado, del que pasó a formar parte Maria José de Castro Rabello. Otras mujeres siguieron sus pasos.

La reorganización del Ministerio de Relaciones Exteriores que se llevó a cabo en virtud del Decreto No. 19.952, de 15 de enero de 1931 (*reforma de Afrânio de Mello Franco*) se inspiró en el principio de que todos los funcionarios del Ministerio debían alternar períodos de servicio en el extranjero con períodos de trabajo en el Brasil. Ello llevó a suprimir el cargo de funcionario de la Secretaría de Estado. Las mujeres que ocupaban esos puestos fueron trasladadas al cuerpo consular; ninguna de ellas fue trasladada al cuerpo diplomático. La nueva reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores que se llevó a cabo en virtud del Decreto-Ley No. 791, de 14 de octubre de 1938 (*reforma de Oswaldo Aranha*) unificó el cuerpo diplomático y el cuerpo consular, dando lugar a la carrera diplomática. En el párrafo 1 del artículo 30 de ese Decreto-Ley se establecía que sólo los “varones” nacidos en el Brasil podían ingresar en la carrera diplomática, expresando claramente la discriminación que existía contra las mujeres diplomáticas.

De la veintena de mujeres que ingresaron en el Ministerio de Relaciones Exteriores entre 1918 y 1938, sólo tres alcanzaron cargos de la categoría más elevada, en 1957, 1960 y 1972, respectivamente. La primera de esas mujeres fue la Sra. Odette de Carvalho e Souza, que hasta la fecha es la mujer que ha ocupado el cargo más importante de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores⁹¹. En 1984, cuando el Brasil ratificó la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el país no disponía de ninguna embajadora porque las tres primeras ya se habían jubilado.

⁸⁹ Esta información, que figura en una carta de fecha 4 de abril de 1963 escrita por la Sra. Berta Lutz, una de las pioneras del feminismo en el Brasil, se reprodujo en la segunda edición (1982) del libro titulado “A Mulher Brasileira, Direitos Políticos e Civis”, de João Batista Cascudo Rodrigues.

⁹⁰ Según la carta mencionada, en el caso de Maria José “la opinión jurídica fue emitida por el propio Rui Barbosa”. Rui Barbosa fue un diputado, senador y ministro que se presentó como candidato a la presidencia de la República en dos ocasiones y llevó a cabo campañas memorables. Su conducta siempre puso de manifiesto sus sólidos principios éticos y su gran independencia política. Participó en el debate de las principales cuestiones de su tiempo, como la campaña abolicionista, la defensa de la Federación, el establecimiento de la República y la campaña civilista. Gran orador e investigador de la lengua portuguesa, presidió la Academia Brasileña de la Lengua, donde sustituyó al gran Machado de Assis. Rui Barbosa representó brillantemente al Brasil en la Segunda Conferencia Internacional de Paz celebrada en La Haya y, al final de su vida, fue elegido juez de la Corte Internacional de La Haya.

⁹¹ Entre 1956 y 1959 la Sra. Souza fue directora del Departamento Político del Ministerio de Relaciones Exteriores, cargo que con arreglo al organigrama actual, corresponde al de Secretario General Adjunto de Política Bilateral y Secretario General Adjunto de Política Multilateral.

El ingreso de mujeres en la carrera diplomática no se aceptó legalmente hasta que se aprobó la Ley No. 2.171, de 18 de enero de 1954, en cuyo artículo 1 se establecía que podían ingresar en la carrera diplomática los ciudadanos brasileños nacidos en el Brasil, “sin discriminación por motivos de sexo”.

Sin embargo, antes de la aprobación de esa ley, en 1952, se había abierto legalmente la puerta de acceso a la carrera —la inscripción para presentarse a los exámenes de ingreso en el curso preparatorio del Instituto de la Carrera Diplomática de Rio Branco—, cuando el Tribunal Federal Supremo aceptó el recurso presentado por Maria Sandra Cordeiro de Mello para poder inscribirse y presentarse al examen.

Si bien se habían eliminado los obstáculos que impedían el ingreso de mujeres en la carrera diplomática, todavía persistían otras restricciones, que pudieron superarse gradualmente, aunque con alguna dificultad, contra las parejas. La primera disposición contra las parejas de diplomáticos fue la contenida en el párrafo 2 del artículo 3 de la Ley Ejecutiva No. 9.202, de 26 de abril de 1946, en el que se disponía la renuncia de las diplomáticas que contrajeran matrimonio con colegas suyos. Esa disposición impedía a las diplomáticas contraer matrimonio con sus colegas —cosa que antes estaba permitida— y significaba que, en caso de hacerlo, debían sacrificar su carrera. El matrimonio entre diplomáticos no volvió a permitirse hasta que el Asesor Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores emitió su interpretación de la Ley No. 3.917, por la que se establecía el nuevo reglamento del personal del Ministerio. Sin embargo, la ley también prohibía que ambos diplomáticos estuvieran destinados en el extranjero al mismo tiempo. En el apartado h) del artículo 6 del Decreto-Ley No. 69, de 21 de noviembre de 1996, se otorgaba al cónyuge diplomático el derecho a “abandonar temporalmente sus funciones oficiales” (en situación de licencia sin sueldo, para acompañar a su cónyuge, no teniéndose en cuenta ese período a los fines de calcular la pensión de jubilación). Aunque la Ley Ejecutiva no especificaba qué cónyuge debía tomar la licencia sin sueldo, en la práctica siempre era la mujer la que lo hacía, porque el entorno cultural hacía que siempre se otorgara más importancia a la carrera del marido que a la de la mujer. Esa situación era el resultado de la Ley No. 5.887, de 31 de mayo de 1973, que, al prever la licencia sin sueldo mencionada, establecía, en su párrafo 7, que la duración de esa licencia se debía tener en cuenta a los fines de calcular la pensión de jubilación y las demás prestaciones, cuando correspondiera. Hasta la aprobación de la Ley No. 7.501, de 27 de junio de 1986, no se podía destinar al extranjero a parejas de diplomáticos. La Ley permitió a los cónyuges optar por una licencia sin sueldo (que a partir de entonces se tendría en cuenta a los fines de calcular la pensión de jubilación y otras prestaciones) y ser trasladado simultáneamente a la misma representación diplomática o a otro puesto en la misma ciudad.

La última disposición negativa, que quedaría eliminada en virtud de la Ley No. 9.392, de 19 de diciembre de 1996, fue la discriminación entre los salarios de los maridos y las mujeres diplomáticos destinados en el extranjero, que suponía una diferencia salarial del 40%.

Hoy en día no existen normas que discriminen a la mujer en la carrera diplomática. Sin embargo, los prejuicios y obstáculos mencionados, que han obstaculizado la carrera de algunas diplomáticas casadas con colegas suyos, han contribuido a reducir el número de mujeres diplomáticas, especialmente en los cargos más altos. Ese hecho se refleja en las decisiones sobre los ascensos en la carrera y hace que la

mayoría de las diplomáticas sólo alcancen cargos de nivel intermedio, es decir, de primera secretaria o consejera, como se indica en el cuadro que figura a continuación.

En marzo de 1981, 27 años después de la entrada en vigor de la Ley No. 2.071/56, la presencia de mujeres en la carrera diplomática seguía siendo insignificante: de 707 cargos, sólo 91 —es decir, el 12,8%— estaban ocupados por mujeres. En los dos cargos más altos —ministro de primera clase (embajador) y ministro de segunda clase— de un total de 204 diplomáticos sólo dos eran mujeres (ninguna de ellas embajadora), lo que supone una participación del 1,0%. Esa situación ha mejorado algo:

Distribución actual de los diplomáticos brasileños por categoría y sexo

<i>Categoría</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	Total	<i>Porcentaje de mujeres</i>
Ministros de primera clase	91	5	96	5,1
Ministros de primera clase – personal especial	59	2	61	3,3
Ministros de segunda clase	111	18	129	13,9
Ministros de segunda clase – personal especial	15	–	15	–
Consejeros	130	40	170	23,5
Consejeros – personal especial	32	7	39	17,9
Primeros secretarios	143	46	189	24,8
Segundos secretarios	147	37	184	20,1
Terceros secretarios	122	33	155	21,2
Total	848	189	1 037	18,2

Fuente: Departamento de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La presencia de mujeres es importante si se tienen en cuenta todas las carreras y categorías laborales del Ministerio de Relaciones Exteriores:

Distribución de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores por carrera o categoría

<i>Carrera/categoría</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	Total	<i>Porcentaje de mujeres</i>
Diplomáticos	848	189	1 037	18,2
Oficiales de cancillería	274	456	730	62,4
Auxiliares de cancillería	279	372	651	57,1
Otros	501	233	734	31,7
Total	1 902	1 250	3 152	39,6

Fuente: Departamento de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La carrera diplomática, la carrera de oficiales de cancillería y la de auxiliares de cancillería constituye el “servicio exterior brasileño”. La carrera diplomática, en la que las mujeres representan sólo el 18,2% del total, es una de las de mayor responsabilidad, prestigio y remuneración. En cambio, en las otras dos carreras, cuyos funcionarios están a las órdenes incluso de los diplomáticos de menor rango, las mujeres son mayoría.

La participación de las mujeres brasileñas en las actividades de las organizaciones internacionales está vinculada a su presencia en la carrera diplomática y en la administración pública en general, y no sufre ningún tipo de limitación. Depende del cargo que la mujer ocupe en la jerarquía del organismo público al que pertenece. Esas mujeres participan en reuniones internacionales de defensa de los derechos humanos y otros temas de carácter social, a las que también pueden asistir mujeres que no son funcionarias públicas, pero que se dedican a esas cuestiones.

Factores y dificultades

La baja participación de la mujer en la carrera diplomática y en las conferencias internacionales refleja el peso de una cultura que se resiste al poder de la mujer. Esa baja participación responde también a los requisitos de la carrera, para ascender en la cual los diplomáticos tienen que haber estado destinados en el extranjero durante un período de tiempo determinado, que varía en función de la categoría. Ese requisito supone limitaciones para las actividades profesionales de los cónyuges de mujeres diplomáticas que no son diplomáticos.

Hasta hace poco no se había aplicado ninguna política de incentivos para corregir la disparidad entre hombres y mujeres en la carrera diplomática. Tampoco se había llevado a cabo un estudio general de los motivos por los que las tasas de ingreso de las mujeres en la carrera eran tan bajas, a pesar de que el número de mujeres que se inscriben para presentarse al examen es casi tan alto como el de hombres.

El proceso de modernización y mejora del Instituto de Rio Branco (academia encargada de la formación de los diplomáticos brasileños) incluye un proyecto de medidas positivas que puede facilitar el acceso de minorías —y, posiblemente, de mujeres— a la carrera diplomática mediante la concesión de becas a los candidatos que se presentan al examen de ingreso. Esa medida facilitará el acceso de esos candidatos a profesores o cursos que les permitirán prepararse mejor para competir con otros candidatos que se presenten al examen.

Artículo 9

1. Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.

2. Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

Medidas legislativas

El sistema jurídico garantiza la igualdad entre hombres y mujeres prevista en el punto I del artículo 5 de la Constitución Federal del Brasil en todos los asuntos relacionados con los derechos individuales, sociales y colectivos. Por consiguiente, la legislación brasileña protege por igual a todos sus ciudadanos, ya sean hombres o mujeres, y trata por igual a los migrantes de ambos sexos.

El Brasil ha firmado y ratificado todos los convenios y tratados internacionales, entre los que figura la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que tienen por objeto proteger la nacionalidad en general y la nacionalidad de las mujeres en particular.

Por lo que respecta a la nacionalidad, la tradición jurídica del Brasil adopta el principio de “ius solis”, aunque también acepta el de “ius sanguinis”. A lo largo de la historia, el Brasil ha recibido importantes corrientes de migración voluntaria procedentes de países de Europa y Asia, así como corrientes de migración forzosa desde África hasta el siglo XIX, cuando la esclavitud se abolió definitivamente en el país.

Por lo que respecta a la cuestión de la nacionalidad, la Constitución del Brasil incluye en el capítulo III del título II disposiciones sobre el precepto de igualdad; en el punto I del artículo 12 se establece que:

Artículo 12 – Se considerarán brasileños:

I – Por nacimiento:

- a) Los nacidos en la República Federal del Brasil, incluso de padres extranjeros, siempre que no estén al servicio de su país;*
- b) Los nacidos en el extranjero de padre brasileño o madre brasileña, siempre que uno de ellos esté al servicio de la República Federal del Brasil;*
- c) Los nacidos en el extranjero de padre brasileño o madre brasileña, siempre que vuelvan a residir en la República Federal del Brasil y opten en algún momento por la nacionalidad brasileña.*

Por consiguiente, la Constitución garantiza la plena igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a la nacionalidad brasileña.

La garantía de la nacionalidad brasileña se extiende también a las personas que reúnen los requisitos legales, y no existe ningún factor discriminatorio que pueda dar lugar a la pérdida de la nacionalidad, como, por ejemplo, contraer matrimonio con un extranjero o que el esposo cambie de nacionalidad mientras está casado, dado que en el Brasil la nacionalidad de la mujer casada no está vinculada a la de su marido.

Las normas relativas a la nacionalidad figuran en la Ley de Introducción del Código Civil del Brasil, Decreto No. 4.657, de 4 de septiembre de 1942, en la que se establece lo siguiente:

Artículo 7 – La legislación del país en el que reside la persona determinará las normas sobre el principio y el fin de la personalidad familiar, así como su apellido y sus facultades y derechos.

Por consiguiente, las mujeres brasileñas no pierden su nacionalidad al residir en un país extranjero o contraer matrimonio con un extranjero. Además, sus hijos también tienen derecho a la nacionalidad brasileña, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Federal de 1988. Sin embargo, cabe destacar que al contraer matrimonio con un extranjero en un país extranjero y residir en el extranjero, las mujeres brasileñas quedan sujetas al régimen conyugal de ese país. Si la legislación de ese país es discriminatoria puede privarlas de los derechos relacionados con la personalidad, la capacidad y la patria potestad mientras residan allí.

Artículo 10

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

a) Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional;

b) Acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad;

c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza;

d) Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios;

e) Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres;

f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente;

g) Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física;

h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.

Medidas legislativas

Constitución Federal

La Constitución Federal de 1988 amplía considerablemente los derechos sociales al integrarlos, por primera vez en la historia constitucional del Brasil, en la Declaración de Derechos Fundamentales.

El texto constitucional, en su artículo 6, modificado por la Enmienda Constitucional No. 26, de 14 de febrero de 2000, proclama que “la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, el ocio, la seguridad, la seguridad social, la protección de la maternidad y de la infancia, y la asistencia a los desfavorecidos son derechos sociales protegidos por la presente Constitución”.

La Constitución del Brasil dedica un capítulo entero, bajo el título de Orden social, al derecho a la educación, la cultura y el deporte, cuyo ejercicio no restringe por razones de género.

En su artículo 205 proclama que la educación es un derecho de todos los ciudadanos y un deber del Estado y de la familia. También indica que el objetivo principal de la educación es el pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su formación para el trabajo.

En el artículo 206 se definen los principios que han de regir el sistema de instrucción y se subraya la necesidad de garantizar la igualdad de acceso y permanencia en la escuela.

En el texto constitucional se destaca el deber del Estado de impartir educación al garantizarse, en el artículo 208: enseñanza primaria obligatoria y gratuita; introducción progresiva de enseñanza secundaria universal y gratuita; enseñanza especializada para los discapacitados físicos, preferentemente en el marco del sistema general de enseñanza; cuidado de los niños menores de seis años en guarderías y parvularios; acceso a los niveles superiores de enseñanza, investigación y creación artística, según la capacidad individual; disponibilidad de cursos vespertinos regulares adaptados a las circunstancias de los estudiantes; asistencia a los alumnos de enseñanza primaria por medio de programas suplementarios y suministro de material escolar, transporte, comida y asistencia de salud.

La enseñanza obligatoria y gratuita es un derecho público subjetivo, según el párrafo 1 del artículo 208 de la Constitución Federal. En virtud del párrafo 2 del mismo artículo, las autoridades competentes serán responsables en caso de incumplimiento por el Estado de su obligación de garantizar el acceso regular a la educación.

En la Constitución también se establecen las directrices que han de regir la enseñanza básica, en las que se definen los contenidos mínimos para garantizar una instrucción básica común, con el debido respeto a los valores culturales y artísticos nacionales y regionales (artículo 210).

Con el fin de garantizar la disponibilidad de recursos suficientes para el desarrollo y el mantenimiento del sistema educativo, el artículo 212 de la Constitución de 1988 estipula que la Unión deberá destinar anualmente a la educación el 18% como mínimo de sus ingresos fiscales, y los estados, el Distrito Federal y los municipios por lo menos el 25% de sus ingresos, incluidos los procedentes de transferencias. También dispone que se destinarán a la enseñanza primaria pública, como

fuente adicional de financiación, las contribuciones sociales para educación recaudadas de las empresas (párrafo 5, modificado por la Enmienda Constitucional No. 14, de 12 de septiembre de 1996).

En lo referente a la cultura, el artículo 205 de la Constitución garantiza a todos los ciudadanos el pleno ejercicio de los derechos culturales y el acceso a las fuentes de la cultura nacional.

En la sección dedicada a los deportes, la Constitución estipula que es deber del Estado alentar la práctica individual u organizada de deportes, como derecho personal de cada ciudadano (artículo 217).

Entre los componentes más importantes de las reformas aplicadas en el decenio de 1990 se cuentan las medidas siguientes: aplicación de la Nueva Ley de Directrices Educativas (LDB, Ley No. 9.394, de diciembre de 1996); reforma de los planes de estudio, por la que se establecieron parámetros o referencias para los diversos niveles de enseñanza; introducción de los sistemas nacionales de evaluación de la enseñanza básica (SAEB y ENEM) y de la enseñanza superior (ENC); definición de una política de evaluación y distribución de libros de texto; y establecimiento de normas para la financiación de la enseñanza, especialmente mediante la ley por la que se creó el Fondo para el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza primaria y la formación de profesorado (FUNDEF).

El Brasil es signatario de los compromisos surgidos de las conferencias de Educación para Todos (Conferencias de Jomtien y Dakar) y participante activo del grupo que en el marco de Educación para Todos integran los nueve países en desarrollo más poblados del mundo. Ha suscrito asimismo todos los compromisos internacionales de fomento de la igualdad de oportunidades educativas para hombres y mujeres consignados en los acuerdos multilaterales surgidos de las conferencias internacionales celebradas en el decenio de 1990 bajo el patrocinio de las Naciones Unidas.

Los documentos oficiales han confirmado repetidamente que el sistema educativo del Brasil está libre de discriminación contra la mujer (CNDM, 1998; MEC/INEP, 1999 y 2000b), como ilustra el texto siguiente, tomado del informe del Brasil a la Conferencia de Dakar:

“Las directrices adoptadas en Amán e Islamabad se han incorporado ya a la política educativa del Gobierno brasileño, especialmente las relacionadas con la importancia de la formación, la consideración social, la remuneración y la motivación del personal docente. Por otra parte, las recomendaciones de la Quinta Conferencia Internacional sobre la Educación de Adultos (Hamburgo, 1997) constituyen la tarea principal del Plan Nacional de Educación. De los objetivos y metas fijados en las conferencias del Grupo de los 9 de Educación para Todos, los relacionados con la atención preferente a la educación de mujeres y niñas son los únicos que no ha adoptado el Brasil, donde ese problema no existe, pues las tasas de escolarización y de éxito escolar y el promedio de años de escolarización son más elevados entre las mujeres que entre los hombres. De continuar esa tendencia, se invertirá en el Brasil la preocupación por el sesgo de género (MEC/INEP, 2000b, página 15-15).

Legislación Federal

De conformidad con los preceptos constitucionales, la Ley No. 9.343, de 20 de diciembre de 1996, estableció las directrices y bases del sistema nacional de enseñanza, garantizando la igualdad de condiciones de acceso y permanencia.

El Programa Nacional de Derechos Humanos (Decreto Federal No. 1.904, de 13 de mayo de 1996), cuyo principal objetivo es la aplicación a corto, mediano y largo plazo de las medidas necesarias para promover y defender los derechos humanos, ha previsto, en relación con la educación de las mujeres, las siguientes actuaciones:

- A corto plazo: alentar la investigación y la difusión de la información sobre la violencia y la discriminación contra la mujer, así como sobre formas de proteger y promover los derechos de la mujer;
- A mediano plazo: fomentar la inclusión de la perspectiva de género en la educación y formación de los funcionarios y del personal de las fuerzas armadas, así como en las directrices de los planes de estudio de la enseñanza primaria y secundaria, con objeto de promover cambios de mentalidad y actitud, y el reconocimiento del derecho de las mujeres a la igualdad no sólo en la esfera de los derechos civiles y políticos, sino también en la de los derechos económicos, sociales y culturales;
- A largo plazo: definir políticas y programas públicos, a nivel federal, estatal y municipal, con miras a dar aplicación a las leyes que garantizan la igualdad de derechos para hombres y mujeres en todas las esferas, incluidas las de salud, educación y formación profesional, trabajo, seguridad social, acceso a la propiedad y el crédito rural, cultura, política y justicia.

Constituciones de los estados

Casi todas las constituciones estatales⁹² recogen las disposiciones del artículo 205 de la Constitución Federal, que proclama que la educación es el derecho de todos los ciudadanos y el deber del Estado y de la familia, además de las del artículo 206, que estipula que la educación se impartirá atendiendo al principio de igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en la escuela, entre otros criterios. Las constituciones de los estados de Espírito Santo, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, y São Paulo y la Ley Orgánica del Distrito Federal no mencionan claramente ese principio de igualdad de acceso y permanencia.

Las constituciones de los estados de Amapá, Bahía, Ceará, Goiás, Río de Janeiro y São Paulo y la Ley Orgánica del Distrito Federal estipulan la obligación de las autoridades estatales de garantizar una educación no diferenciada, velando por que la formación del personal docente y el contenido del material pedagógico prevengan la discriminación contra la mujer.

Entre los principios que han de regir la enseñanza en el estado, la constitución de Alagoas estipula que el proceso educativo debe orientarse hacia el desarrollo de una conciencia de la igualdad de los ciudadanos, independientemente de su sexo, color, raza u origen, así como de la aportación especial de las mujeres, como madres y trabajadoras, al desarrollo de la nación. La Ley Orgánica del Distrito Federal dispone

⁹² Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahía, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Río de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo y Tocantins.

que los programas de estudios de la enseñanza primaria, secundaria y universitaria deberán incluir temas relativos a las luchas de las mujeres, los negros y los indígenas en la historia de la humanidad y en la de la sociedad brasileña.

La constitución del estado de Ceará es la que contiene más disposiciones para la eliminación de la discriminación entre hombres y mujeres en la esfera educativa. Esas medidas guardan conformidad con las disposiciones correspondientes de la Convención, como era la intención de los legisladores. En esa constitución se indican también las medidas positivas que hay que adoptar para reducir lo antes posible las diferencias de conocimientos entre hombres y mujeres en el estado de Ceará. También prevé el establecimiento, en el marco organizativo de la Secretaría de Estado para la Educación, de una dependencia dedicada a la mujer y la educación con objeto de adoptar, junto con el Consejo de Ceará para los Derechos de la Mujer (CCDM) medidas adecuadas para garantizar la igualdad de derechos para la mujer, como la eliminación en los libros de texto y en los programas y métodos de enseñanza de conceptos discriminatorios y estereotipos sobre los papeles respectivos del hombre y la mujer; el fomento de la igualdad de oportunidades de acceso a la educación complementaria, incluidos los programas de alfabetización funcional y para adultos; la prestación de asesoramiento vocacional para el acceso a cualquier nivel educativo, tanto en las zonas urbanas como en las rurales; la reducción de las tasas de abandono escolar y la organización de programas de educación permanente para mujeres jóvenes que abandonaron prematuramente la escuela; y el fomento de la participación en actividades deportivas y de educación física.

Las constituciones de los estados de Amapá, Ceará, Pernambuco, Roraima, São Paulo y Tocantins y la Ley Orgánica del Distrito Federal prescriben la inclusión de programas de educación sexual en los planes de estudio de la enseñanza primaria y secundaria. Las de Ceará, Pernambuco y Roraima estipulan también la inclusión de materias relacionadas con los derechos humanos.

Legislación de los estados

La Ley del Estado de São Paulo No. 5.447, de 19 de diciembre de 1986, crea el Consejo Estatal de la Mujer y establece entre sus funciones, en el artículo 1, la elaboración de directrices y la promoción, a todos los niveles de la administración directa e indirecta, de actividades encaminadas a defender los derechos de las mujeres, eliminar la discriminación contra ellas, y garantizar su plena integración en la vida socioeconómica, política y cultural (subpárrafo I).

El Programa Estatal de Derecho Humanos (Decreto del Estado de São Paulo No. 42.209, de 15 de septiembre de 1997) prevé, entre otras medidas relacionadas con la protección de los derechos de la mujer, el fomento de investigaciones y la difusión de información sobre la violencia y la discriminación contra las mujeres, así como sobre formas de promover y proteger sus derechos.

Factores y dificultades

En el decenio de 1990 se produjeron intensos cambios en las políticas educativas del Brasil, como resultado del desarrollo de la Constitución de 1988 y de los nuevos acontecimientos internacionales, que plantearon la necesidad de aumentar la oferta educativa y mejorar su calidad al tiempo que se trataba de moderar la utilización de fondos públicos. Esas reformas no se limitaron al Brasil y a América Latina, sino que se enmarcaron en un movimiento internacional que elevó la educación al

rango de estrategia fundamental para reducir las desigualdades económicas y sociales en los planos nacional e internacional.

El Brasil cuenta con tres instituciones encargadas de reunir y compilar estadísticas sobre educación: el Ministerio de Educación (MEC), a través del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones sobre Educación (INEP), y las Secretarías de Educación de los Estados, que reúnen datos fundamentalmente de las instituciones de enseñanza; y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), que realiza encuestas por hogares. También el Ministerio de Trabajo, a través de las Listas Anuales de Información Social (RAIS) compila información sobre el personal docente que trabaja en el sector estructurado. La encuesta que realiza el Ministerio de Trabajo se limita a entidades comerciales (en este caso, instituciones de enseñanza).

Por sus características propias, esas instituciones utilizan instrumentos diferentes para la reunión de datos y definen de manera diferente la población objeto de estudio, por lo que los resultados que producen no son necesariamente idénticos. Por ejemplo, las estadísticas del IBGE se refieren a los estudiantes y las del MEC al número de alumnos matriculados, por lo que las cifras pueden no coincidir. También pueden diferir las variables seleccionadas para caracterizar cada una de las unidades.

Se ha registrado una mejora de las estadísticas sobre la educación en el Brasil, especialmente bajo el actual Gobierno. En los últimos años las recomendaciones internacionales (por ejemplo, las de la OCDE, la UNESCO y el UNICEF, así como las del movimiento de mujeres) han insistido en la necesidad de que las estadísticas sobre educación se desglosen por sexos (Bonino, 1998). Ese enfoque, que ha sido el adoptado históricamente por el IBGE y el MEC, se ha ampliado, incluyendo, por ejemplo, información desglosada por sexo y color/raza en recientes instrumentos de evaluación de los resultados escolares.

El país dispone, pues, de abundante y compleja información estadística sobre alfabetización, escolarización, asistencia a la escuela, tasa de terminación de cursos, tipos y calidad de las instituciones de enseñanza, éxito o fracaso escolar de los estudiantes, resultados de exámenes a nivel nacional, formación del profesorado y proporción del personal docente en la población económicamente activa. Sin embargo, la abundante información desglosada por sexos, especialmente la obtenida de los censos educativos que se realizan bajo la dirección del INEP/MEC, no se divulga suficientemente, lo que dificulta el seguimiento de las reformas introducidas en los últimos años.

Aunque ha disminuido, la tasa de analfabetismo sigue siendo elevada: pasó del 26,6% en 1985 al 15,7% en 1999 entre los mayores de cinco años, y del 21,2% en 1985 al 13,0% en 1999 entre los mayores de siete años (PNAD de 1985 y 1999).

Al comparar los datos sobre analfabetismo masculino y femenino del censo de 1872 y del PNAD de 1999, se observa una evolución casi perfectamente paralela hasta el decenio de 1940, y una pronunciada convergencia desde entonces (cuadro 27).

Cuadro 27
Proporción de analfabetos entre la población mayor de cinco años, por sexos,
1872 a 1999

<i>Censo</i>	<i>Hombres</i>			<i>Mujeres</i>		
	<i>Población total</i>	<i>Número de analfabetos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Población total</i>	<i>Número de analfabetas</i>	<i>Porcentaje</i>
1872	5 123 869	4 110 814	80,2	4 806 609	4 255 183	88,5
1890	7 237 932	5 852 078	80,8	7 095 893	6 361 278	89,6
1920	15 443 818	10 615 039	68,7	15 191 787	11 764 222	77,4
1940	20 614 088	12 890 56	62,5	20 062 227	14 571 384	70,6
1950	25 885 001	15 881 449	61,3	26 059 396	17 397 027	66,7
1960	35 059 546	18 666 352	53,2	35 131 824	20 106 008	57,2
1970	46 331 343	21 562 078	46,5	46 807 794	22 968 325	49,1
1980	59 123 361	24 209 755	40,9	59 879 345	24 945 292	41,6
1985*	56 541 266	15 048 308	26,6	58 076 361	15 426 630	26,6
1991	64 085 268	15 921 527	25,8	66 198 134	15 658 961	25,0
1999*	70 885 513	11 426 735	16,1	74 622 926	11 404 609	15,3

Fuente: Censos de 1872, 1890, 1920, 1940, 1950, 1960, 1980 y 1991; PNAD de 1985 y 1999.

* Excluida la población rural de la región del Norte.

La diferencia entre hombres y mujeres siguió siendo relativamente grande (del orden del 8%) hasta 1940 y disminuyó ininterrumpidamente desde entonces, aun teniendo en cuenta que a partir de 1950 el número total de mujeres superó al de hombres (posiblemente como resultado de mejoras en la atención durante el parto y después de él).

La intensificación del proceso de escolarización de la población femenina, que empezó en 1940, contribuyó a reducir la tasa de analfabetismo. La distribución del analfabetismo femenino es ya prácticamente idéntica a la del masculino; la incidencia mayor se da entre mujeres y hombres de capas sociales bajas y de poblaciones negras e indígenas de las zonas rurales del Nordeste (Rosemberg y Piza, 1995).

La mejora del acceso de las mujeres a la educación y de sus resultados escolares se reflejan en las tasas de alfabetización. En la actualidad la proporción de mujeres alfabetizadas es mayor que la de hombres: 84,7% y 83,9%, respectivamente, en el grupo de edad de más de cinco años (fuente: PNAD de 1999).

Las diferencias entre las tasas de alfabetización masculinas y femeninas se perciben sólo al desglosar la información por edades: en el grupo de edad comprendido entre 15 y 19 años, que es el más alfabetizado del país, el porcentaje de mujeres alfabetizadas es mayor que el de hombres (97,3% frente a 94,7%), mientras que en el grupo de más de 50 años, que es el de mayor incidencia del analfabetismo, la proporción de hombres alfabetizados es mayor que la de mujeres: 73,1% frente al 68,0% (Fuente: PNAD de 1999).

El hecho de que entre la población más joven sean más elevadas las tasas de alfabetización femenina puede explicarse por el mayor acceso de las mujeres a la educación y sus mejores resultados escolares. El hecho de que las tasas masculinas sean más elevadas entre la población de mayor edad puede considerarse una herencia del pasado, unida a la falta o insuficiencia de programas de alfabetización destinados a las mujeres adultas y ancianas⁹³.

En el sistema oficial de enseñanza la diferencia entre hombres y mujeres en el número de alumnos no es muy pronunciada, varía según la edad y el nivel de enseñanza y se manifiesta más en la progresión escolar que en barreras concretas de acceso.

Las mujeres representan el 51,3% del grupo de edad de más de cinco años, y el 50,5% de la población de ese grupo escolarizada (PNAD de 1999). Por consiguiente, la tasa de escolarización de los hombres es ligeramente superior a la de las mujeres (35,6% frente al 32,5%, respectivamente, en ese grupo de edad). Eso significa que la incidencia del abandono escolar entre los mayores de cinco años es, en porcentaje, ligeramente menor entre los hombres. En cambio, el promedio de años de escolarización de las mujeres superó al de los hombres en 1996, y ha venido aumentando muy pronunciadamente en el último decenio, aunque sigue siendo bajo para ambos sexos (cuadro 28).

Cuadro 28

Promedio de años de escolarización de los mayores de cinco años, por sexo

Sexo	Años				
	1960	1970	1980	1990	1996
Hombres	2,4	2,5	3,3	5,1	5,7
Mujeres	1,9	2,4	3,2	4,9	6,0
Total		2,4	3,3	5,0	5,9

Fuente: Censos demográficos de 1960, 1970 y 1980; PNAD de 1990 y 1996 (en IPEA/PNUD).

Nota: Excluida la población rural de la región del Norte en 1990 y 1996.

La aparente contradicción entre esos dos indicadores (tasa de escolarización y promedio de años de escolarización) y su evolución durante el período se explica por la diferente progresión escolar de hombres y mujeres. La de las mujeres es más regular que la de los hombres, configurando una pirámide educacional ligeramente achatada y menos selectiva, tendencia que se reforzó en el decenio de 1990 (cuadro 29).

⁹³ Di Piero, 2000, en Rosenberg, 2001.

Cuadro 29
Distribución de los estudiantes mayores de cinco años por nivel de enseñanza y sexo, 1985 y 1999

<i>Nivel de enseñanza</i>	<i>Hombres</i>		<i>Mujeres</i>	
	<i>1985</i>	<i>1999</i>	<i>1985</i>	<i>1999</i>
Parvulario	7,7	9,4	7,3	8,6
Primaria	79,4	70,1	77,9	66,8
Secundaria	8,5	15,0	10,5	18,2
Superior	4,4	4,9	4,3	6,4
Total*	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: PNAD de 1985 y 1999.

Nota: Excluida la población rural de la región del Norte.

* Incluidos los estudiantes cuyo nivel se desconoce.

La pirámide educativa presenta un estrechamiento similar para ambos sexos, como resultado del fracaso escolar y de abandonos o expulsiones, con una mayor irregularidad en el caso de los hombres. En promedio, los brasileños de ambos sexos tardan 10,4 años en concluir los ocho grados de la enseñanza básica, lo que entraña una tasa de eficiencia de 0,78 (MEC/INEP, 2000a, pág. 82).

La incidencia del retraso escolar es menor entre las mujeres que entre los hombres, en todos los grupos raciales y niveles de renta (Rosemberg, 2001). La comparación interracial muestra una mayor propensión al retraso escolar entre los negros y mulatos de ambos sexos que entre los blancos de ambos sexos. Sin embargo, la incidencia del problema es mayor entre los varones negros que entre las mujeres negras, y lo mismo ocurre en el grupo racial blanco. Los estudios han revelado que las mujeres negras de prácticamente todos los grupos de edad presentan mejores indicadores educativos que los varones negros. Lo mismo ocurre entre los blancos (Barcelos, 1999).

En cada año académico, el número de mujeres que terminan los niveles de enseñanza primario, secundario y superior es mayor que el de hombres. “Entre los alumnos que terminan la enseñanza primaria, el 53% son mujeres y el 46,4% varones. El mismo fenómeno se observa en la enseñanza secundaria, en la que las proporciones son del 58,3% y el 41,5%, respectivamente. La hegemonía femenina es todavía más pronunciada en la enseñanza superior, pues el 61,4% del total de los graduados universitarios son mujeres” (MEC/INEP, 2000a, pág. 5).

También es ligeramente superior el porcentaje de mujeres que asisten a cursos suplementarios: son mujeres el 50,4% de los alumnos de cursos suplementarios de enseñanza primaria y el 51,4% de los de cursos suplementarios de enseñanza secundaria (PNAD de 1999). Esa situación se explica quizás por la superioridad numérica de las mujeres en los grupos de edad correspondientes y por un mayor interés por la educación entre las mujeres, como parece revelar otro indicador: también es ligeramente superior el porcentaje de mujeres entre los alumnos de universidades privadas.

En resumen, la proporción ligeramente superior de estudiantes varones mencionada supra parece deberse a que su progresión académica es en promedio más lenta y tardan más años en terminar los mismos cursos que las mujeres.

Un análisis del aumento de las tasas brutas de escolaridad de hombres y mujeres en el período 1985-1999, teniendo en cuenta el crecimiento de la población masculina y femenina en esos años, parece indicar que los varones tienen mayor acceso al sistema educativo, pero las mujeres progresan más rápidamente en él. De ser confirmada por estudios más precisos, esa tendencia podría explicar el predominio de mujeres entre los alumnos de las instituciones privadas de enseñanza superior (cuadro 30).

Cuadro 30
Tasa de crecimiento porcentual entre 1985 y 1999 de algunos indicadores educativos, por sexo

<i>Indicadores</i>	<i>Tasa de crecimiento*</i>	
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Grupo de edad (mayores de 5 años)		
Población total	25,4	28,5
Urbana	37,2	40,0
Rural	-5,1	-5,5
Alfabetización (mayores de 5 años)		
Total	43,3	48,2
Urbana	49,4	54,1
Rural	19,8	23,0
Estudiantes (mayores de 5 años)		
Total	51,4	50,2
Enseñanza preescolar	84,1	78,4
Enseñanza primaria	34,9	28,9
Enseñanza secundaria	167,2	159,9
Enseñanza superior	69,9	123,4
Escolarización (mayores de 10 años)		
Total	30,8	33,9
Población con menos de un año de escolarización	-15,9	-18,8
4 años	8,2	9,9
8 años	76,9	76,8
9 a 11 años	102,2	133,3
12 años o más	73,9	125,8

Fuente: PNAD de 1985 y 1999.

Nota: Excluida la población rural de la región del Norte.

* Crecimiento porcentual: total 1999 – total 1985/total más bajo X 100.

Eso significa que hay indicios, que deben estudiarse más detenidamente, de que las actuales políticas públicas en materia de enseñanza no son igualitarias ni otorgan un trato más favorable a las mujeres, como se pretendía en el informe mencionado (MEC/INEP, 2000b), sino que se observan tendencias diferentes para el alumnado masculino y femenino (Rosemberg, 2001).

Aunque las mujeres se enfrentan a menores obstáculos o acometen sus estudios con mayor interés que los hombres, el sistema educativo brasileño muestra todavía una fuerte tendencia a la segmentación por sexos. Eso significa que, una vez en el sistema educativo, las mujeres tienden a tomar cursos propedéuticos, mientras que los hombres escogen cursos profesionales. En la enseñanza superior, por otra parte, se observa cierta polarización entre humanidades y ciencias sociales, con mayor participación femenina, y ciencias físicas y tecnológicas, en las que predominan los varones.

La distribución de hombres y mujeres entre los campos académicos presenta tres rasgos destacables: la diferenciación por sexos tiende a producirse tan pronto como lo permite el sistema educativo; permanece relativamente estable a todos los niveles de enseñanza; y no hay indicios de que tienda a desaparecer, aunque se manifieste con menos intensidad en algunas profesiones (Rosemberg y Pinto, 1985).

Según el censo de la formación profesional (MEC/INEP, 2000a, pág. 1), las mujeres sólo representan el 39,3% del total de alumnos de formación profesional, es decir, de cursos orientados hacia el mercado laboral. Además, se observa una diferenciación entre hombres y mujeres por ramas de formación profesional.

Los datos de los exámenes nacionales de cursos (ENC) de los últimos años indican que en el decenio de 1990 seguía habiendo carreras universitarias con gran predominio masculino (ingeniería civil, eléctrica y mecánica), otras con predominio femenino (odontología, periodismo, lenguas y literatura, y matemáticas), y otras con una participación equilibrada (administración de empresas, derecho, medicina y veterinaria). Las tendencias parecen indicar un mayor interés de las mujeres por las carreras antes consideradas masculinas, pero no lo contrario. Sin embargo, es necesaria una ulterior elaboración de los datos reunidos (cuadro 31).

Cuadro 31
Porcentaje de graduados que tomaron los ENC-99, por especialidad, edad y sexo, 1999

	<i>Hasta 24 años</i>		<i>de 25 a 29 años</i>		<i>de 30 a 34 años</i>		<i>de 35 años en adelante</i>	
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Administración de empresas	40,9	54,5	33,0	28,6	13,1	9,3	12,6	7,2
Derecho	42,1	57,4	25,3	19,6	13,0	9,2	19,7	13,9
Ingeniería civil	47,0	56,3	39,3	35,5	7,6	6,0	6,0	2,2
Ingeniería mecánica	42,7	51,5	43,0	40,5	10,3	4,3	4,0	31,7
Ingeniería química	50,0	60,1	40,7	36,6	6,7	2,1	2,1	1,1
Periodismo	54,3	67,3	28,5	23,2	9,3	5,7	7,9	3,7
Lengua y literatura	27,5	40,4	29,4	26,0	20,2	14,3	22,9	19,3
Matemáticas	28,2	41,5	32,3	26,2	18,0	13,9	21,4	18,5
Medicina	60,8	67,2	34,5	29,7	3,2	1,2	1,4	1,3

Fuente: DAES/INEP/MC-ENC/99 (www.inep.gov.br), publicado el 15 de enero de 2001 a las 18.20 horas).

Las reformas educativas contemporáneas han introducido en el Brasil evaluaciones completas y sistemáticas del desempeño académico. Los resultados de esas evaluaciones muestran algunas diferencias por sexos, siguiendo las pautas observadas en países desarrollados como los Estados Unidos, el Canadá y Francia: las mujeres tienden a obtener mejores resultados en las pruebas lingüísticas, mientras que en matemáticas y ciencias son mejores los de los hombres. Sin embargo, estos resultados varían a lo largo de la vida académica, y deben interpretarse con cautela, pues, como se ha señalado, la composición socioeconómica, racial y por edades del alumnado masculino y femenino de cada curso no es la misma.

En conclusión, el sistema educativo del Brasil es similar, aunque no idéntico, al de los países desarrollados. Por una parte, se constata una progresión académica ligeramente más rápida de las mujeres, así como la persistencia de un sesgo de género en la elección de las especialidades; por otra parte, la progresión académica de los alumnos de ambos sexos procedentes de grupos sociales y raciales desfavorecidos es más dificultosa y desigual, en particular en el caso de los varones.

Las políticas educativas no pueden modificar el sesgo de género en la elección de especialidades, que es el resultado también de pautas de socialización en las que influyen el sexo, el medio social, la familia, la religión y las presiones de los coetáneos, además de la fuerte segregación que impera en el mercado laboral (Rosemberg, 1994; Bruschini, 1998). Por consiguiente, en un contexto laboral tan segregado, las exhortaciones a promover la modificación de las pautas de género en el desarrollo profesional de hombres y mujeres tendrán poca eficacia si no se modifican otros factores de socialización. Por otra parte, compete a las políticas educativas promover un acceso más democrático a enseñanza de calidad, lo que entraña un reconocimiento del valor real de la profesión docente, ejercida mayoritariamente por mujeres.

El sistema educativo sigue siendo territorio femenino; las mujeres representan más del 80% del personal del sector, en calidad de docentes, empleadas o especialistas (Batista y Codo, 1999, pág. 62). La profesión docente sigue siendo una de las principales vías de inserción de la mujer en el mercado laboral: en 1980 se dedicaba a ella el 8% de la población femenina económicamente activa (Rosemberg, 1994); en 1991, la proporción había aumentado al 12% (Bruschini, 1998).

Sin embargo, los pequeños cambios introducidos entre 1980 y 1991 no modificaron la estructura de la pirámide: los hombres son minoritarios en la enseñanza de niños y adolescentes, y mayoritarios en la enseñanza superior, lo que pone de manifiesto una fuerte discriminación de género. Hasta el cuarto grado de la enseñanza primaria, sólo se exige a los maestros que hayan terminado la educación secundaria, y sus sueldos son muy inferiores a los de los profesores de la enseñanza superior.

El mercado laboral de la profesión docente presenta diferencias salariales en los diferentes niveles de enseñanza y entre hombres y mujeres. No obstante, éstas últimas tienden a disminuir, posiblemente como resultado de cambios en la composición por sexos de cada escalón educativo, de mejoras en la formación básica del personal docente y de la política salarial adoptada en el sistema educativo público.

En la enseñanza básica, cuanto mayor es la proporción de mujeres entre los maestros, menor es el promedio salarial. Los sueldos medios también varían considerablemente por niveles de enseñanza (cuando más jóvenes los alumnos, menor es el sueldo del personal docente) (cuadro 32).

Cuadro 32
Sueldos medios del personal docente, por regiones y niveles de enseñanza, 1997

Región	Nivel de enseñanza			
	EP*	EB** 1° a 4°	EB, 5° a 8°	EM***
Brasil	419,48	425,60	605,41	700,19
Norte	322,01	360,77	586,37	735,46
Nordeste	195,00	231,17	372,41	507,82
Sudeste	587,00	613,97	738,57	772,09
Sur	464,96	460,12	594,44	683,03
Centro-Oeste	573,64	447,55	584,20	701,79

Fuente: MEC/INEP (1997).

* EP: Enseñanza preescolar y alfabetización.

** EB: Enseñanza básica.

***EM: Enseñanza media.

Por consiguiente, puede deducirse que los bajos sueldos que se pagan a los maestros de la enseñanza preescolar y primaria (que representan el 3,6% de la fuerza de trabajo femenina del sector estructurado) contribuyen a mantener la pronunciada diferencia de remuneración entre hombres y mujeres en el mercado laboral del Brasil. Se trata sin duda de un vestigio de discriminación de género que perdura en el sistema educativo del Brasil: como importante reducto femenino en el mercado laboral, el sistema de enseñanza, tanto público como privado, termina por reproducir la discriminación de género al pagar sueldos bajos a las profesiones ejercidas principalmente por mujeres.

La profesión docente es un ejemplo, aunque no aislado, de la persistencia de la discriminación de género en el mercado laboral. A pesar del muy notable aumento de los niveles de educación de las mujeres, que ha redundado en una mejora del nivel de educación de la población económica activa, los sueldos de las mujeres siguen siendo inferiores a los de los hombres con el mismo nivel de formación (Bruschini y Lombardi, 2001).

El Programa Nacional de Derechos Humanos (Presidencia de la República, 1996) y las reformas educativas introducidas en el decenio de 1990 adoptaron tres puntos del programa del movimiento de mujeres en la esfera de la educación, con resultados desiguales: la inclusión en los planes de estudios de actividades de educación/orientación sexual; la eliminación del sexismo de los planes de estudio y en especial de los libros de texto; y la extensión de la enseñanza preescolar como forma de atender y educar a los hijos de mujeres trabajadoras.

En un protocolo de cooperación firmado en 1996 entre el Ministerio de Educación (MEC) y el Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer (CNDM/MJ) se dispone lo siguiente: “El Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación se comprometen a cooperar para garantizar que el proceso educativo sea un instrumento eficiente que permita eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer al promover el reconocimiento de su dignidad, igualdad y plena ciudadanía. Ese compromiso se ha traducido en dos líneas de actuación que habrá de desarrollar el Ministerio de Educación; 1) incorporación a los planes de estudios de la “TV Escola” (educación a distancia) de temas que promuevan el reconocimiento de

la igualdad de derechos entre hombres y mujeres; II) adoptar como criterio de selección de los libros de texto que han de comprarse o recomendarse para las escuelas primarias y secundarias el que tengan un contenido no discriminatorio en relación con la mujer” (Brasil, Presidencia de la República, 1996, en Beisiegel, pág. 17).

Todavía no se ha llevado a cabo un seguimiento de la primera medida prevista en el protocolo, pero cabe observar que el Ministerio de Educación ha ido en cierto modo más allá de ese compromiso al incluir la educación sexual entre los temas transversales de los parámetros curriculares nacionales (PCN) de la enseñanza primaria (MEC, 1998). El capítulo sobre *Educación sexual* dedica tres páginas a los contenidos sobre Relaciones de género, aunque la cuestión se menciona brevemente en otros temas transversales (como el relativo a *Trabajo y consumo*).

A pesar de que no se ha otorgado un lugar prominente a la educación sexual, el compromiso explícito de fomentar la ciudadanía y el respeto a la diversidad se ponen de manifiesto en la introducción de los PCN, en la que se indica que la enseñanza básica debe preparar al alumno para que “*se oponga a toda forma de discriminación basada en diferencias relacionadas con la cultura, la clase social, las creencias, el sexo, la etnia u otras características individuales y sociales*” (MEC, 1998).

Aunque criticados en algunos aspectos, por ejemplo por la tendencia a valorar el modelo heterosexual de familia y sexualidad (AUAD, 1999), los PCN introducen, por primera vez en un documento oficial de alcance nacional, una visión laica de la educación sexual de los alumnos de enseñanza primaria. Lamentablemente, el tema no se ha introducido en otros niveles educativos.

En cuanto a los libros de texto, los criterios de selección introducidos por el Ministerio de Educación parecen servir para prevenir únicamente las expresiones más zafias y adultas de sexismo y racismo (Beisiegel). Muy pocos estudios han analizado cambios más sutiles.

Una investigación diacrónica (1975 y 1995) sobre la discriminación de género en la literatura para niños y adolescentes revela que no varió durante ese período la representación general de personajes masculinos y femeninos: los personajes masculinos son los más frecuentemente representados y siguen teniendo una posición más prominente en los planos ficcional y social; los personajes femeninos destacan más en el plano de las relaciones familiares. Sin embargo, se percibe una disminución en la intensidad de las actitudes discriminatorias (Nogueira, 2001).

Conviene mencionar también que las intervenciones en esa esfera suelen concentrarse en la enseñanza primaria, y no se supervisa debidamente la amplia producción editorial destinada a la enseñanza secundaria.

El movimiento brasileño de mujeres incluyó en su programa la enseñanza preescolar como alternativa complementaria al cuidado materno, en particular a través de la demanda de guarderías. En lo que a esa cuestión se refiere, el período 1985-1999 puede dividirse en dos subperíodos: antes de 1996 se produjo una intensa movilización de la sociedad brasileña para legitimar ese nivel educativo; a partir de 1996, en cambio, las prioridades nacionales se reorientaron hacia la enseñanza primaria, por lo que se descuidó en cierta medida el problema de la primera infancia.

En el plano legislativo conviene destacar el papel de la Constitución de 1988 y de la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB) de 1996. Fue la Constitución de 1988 la que, por primera vez en la historia de Brasil, otorgó a los niños el

derecho a la educación fuera de la familia en forma de asistencia a guarderías y centros de enseñanza preescolar. También por primera vez en la historia del país, la LDB de 1996 incorporó al sistema educativo las guarderías y centros de enseñanza preescolar, que pasaron a depender de las autoridades educativas. Además, se definieron sus objetivos, se fijaron sus planes de estudios y se especificó la formación mínima que debía tener su personal. Se les asignaron asimismo una proporción de los presupuestos municipales y objetivos propios en el marco del Plan Nacional de Educación.

A pesar de los graves problemas detectados en las estadísticas relativas a ese nivel de enseñanza, se observa que de 1986 a 2000 el número de niños matriculados pasó de 4.177.302 a 6.012.240, lo que representa un incremento del 43,9%. Ese importante aumento es sólo relativo, puesto que en ese nivel de enseñanza trabajan todavía muchos maestros legos, y los medios disponibles son todavía de baja calidad (Rosemberg, 1999).

Esa esfera merece atención especial, puesto que la actual situación económica, al promover una disminución del papel del Estado, amenaza derechos todavía no consolidados. Se teme, por ejemplo, que se reduzca la oferta de enseñanza preescolar a tiempo completo, que resulta indispensable para que puedan permanecer en el mercado laboral las mujeres trabajadoras con hijos pequeños.

Además, en documentos elaborados y distribuidos recientemente por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Seguridad Social y Bienestar se aprecian signos de reactivación de ideologías orientadas hacia la maternidad, que reducen a las mujeres a la condición exclusiva de madres (Rosemberg, 2001).

Artículo 11

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

- a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;*
- b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;*
- c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico;*
- d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo;*
- e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;*
- f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.*

2. *A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:*

a) *Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;*

b) *Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;*

c) *Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;*

d) *Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.*

3. *La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.*

Medidas legislativas

Constitución Federal

La Constitución de 1988 consagra el principio de igualdad entre hombres y mujeres y condena todas las formas de discriminación racial. El principio de igualdad entre hombres y mujeres se proclama, en particular, en el capítulo dedicado a la familia, el trabajo y la propiedad. La Constitución garantiza a las mujeres embarazadas la estabilidad laboral, la licencia de maternidad, y el derecho a guardería y a un período de lactancia. La Constitución de 1988 ratificó la mayoría de esos derechos, cambió otros e incluyó algunos nuevos. En la actualidad, su capítulo II, sobre derechos sociales, establece los siguientes derechos de todos los trabajadores: protección contra los despidos arbitrarios o sin causa justa; seguro de desempleo; indemnización por despido; salario mínimo; no reducción de los salarios; una paga extraordinaria sobre la base del salario completo; jornada laboral normal que no supere las ocho horas diarias; licencia semanal pagada; vacaciones anuales con una remuneración superior en al menos un tercio al sueldo regular; aviso del despido con un mínimo de 30 días de antelación; mitigación de los riesgos laborales mediante normas sanitarias, de higiene y de seguridad; seguro de accidentes laborales; pensión de jubilación; y reconocimiento de los convenios y pactos colectivos, entre otros.

A continuación se describen brevemente algunas medidas legislativas relacionadas con la aplicación de la legislación laboral y de la Constitución de 1988; en los dos últimos decenios las leyes se han ampliado o regulado con el fin de llevar a la práctica los principios adoptados por el Gobierno del Brasil durante el período que lleva en vigor la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La interpretación de los datos sobre la participación de la mujer en

el mercado laboral que se presentará más adelante pone de manifiesto las diferencias existentes entre la legislación y la realidad cotidiana en el mercado laboral⁹⁴.

Legislación Federal

Código del Trabajo

Desde el decenio de 1940, el Código del Trabajo del Brasil garantiza varios derechos a los trabajadores que tienen contratos laborales o permisos de trabajo oficiales. Por lo que respecta a las trabajadoras, desde su inicio, el Código del Trabajo adoptó un enfoque proteccionista. Sobre la base de principios como la fragilidad de la mujer, la defensa de la moral pública, la protección de la prole, la vocación natural de la mujer por la familia y el carácter complementario del salario de la mujer, el Código del Trabajo se fundaba en el concepto de familia patriarcal a la cabeza de la cual estaba un hombre, y tenía por objeto proteger a la mujer trabajadora en su función de madre. Como resultado de ello imponía varias restricciones al trabajo femenino. La revalorización crítica de los derechos de las trabajadoras figura en el programa de las feministas desde el decenio de 1970 y, en el de 1980, culminó con las demandas formuladas por varios grupos de mujeres; algunas de esas demandas encontraron respuesta en la Constitución de 1988. Por una parte, se suprimieron algunas de las medidas proteccionistas que limitaban el trabajo de la mujer, como la prohibición de realizar trabajos nocturnos, peligrosos o insalubres. En la actualidad esas restricciones sólo se aplican a los menores de 18 años. Por una parte, al tener en cuenta las diferencias biológicas entre los sexos y entender que la maternidad es una función social, la nueva Constitución mantuvo la licencia de maternidad sin pérdida del puesto de trabajo ni del salario, y la amplió a 120 días; además, estableció una licencia de paternidad de cinco días tras el nacimiento del niño y propuso la acogida gratuita de los hijos y niños a cargo de trabajadores de ambos sexos desde el nacimiento hasta los seis años en guarderías y parvularios. Ese derecho se amplió a fin de incluir a los trabajadores rurales y los empleados domésticos y se prolongó el período durante el que se tenía derecho a las guarderías. A continuación se enumeran algunas de las normas más importantes que entraron en vigor en el decenio de 1990:

Legislación promulgada después de la Constitución de 1988

En el período posterior a 1988, el Congreso Nacional aprobó nuevas leyes que trajeron consigo importantes cambios:

- **La Ley No. 8.861, de 25 de marzo de 1994**, modifica la Ley No. 8.213, de 24 de julio de 1991, y garantiza a la mujer el derecho al salario de maternidad. En el caso de las mujeres con derecho a un seguro especial, garantiza el derecho a un salario de maternidad equivalente al salario mínimo siempre que puedan demostrar que han desarrollado actividades rurales, aunque éstas hayan si-

⁹⁴ Se utilizan datos de las fuentes disponibles, especialmente del IBGE, el Ministerio de Trabajo y otras fuentes, que expresan la repercusión de las políticas sociales y económicas en el mercado laboral. La mayor parte de la información que aquí se presenta se ha recogido a través de una investigación y análisis extensivos de los datos estadísticos recogidos en los dos últimos decenios por Cristina Bruschini y, más recientemente, con la participación de Maria Rosa Lombardi, cuyas conclusiones se han publicado en artículos y libros. Los datos que figuran en el cuadro proceden de la base de datos sobre el trabajo de la mujer (<http://www.fcc.org.br>). La información sobre medidas legislativas y ejecutivas procede de los sitios web del Ministerio de Trabajo y Empleo y del Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer (Ministerio de Justicia).

do sólo esporádicas, en los doce meses anteriores al inicio de la prestación (artículo 39, párrafo único). En el artículo 71 de la Ley No. 8.213 se establece que el salario de maternidad se debe abonar tanto a la trabajadora asegurada como a las trabajadoras por cuenta propia, las empleadas domésticas y las mujeres que están cubiertas por un seguro especial, de conformidad con las disposiciones del párrafo único del artículo 39, durante 120 días, durante el período comprendido desde 28 días antes del parto hasta la fecha de éste, de acuerdo con las situaciones y condiciones previstas en la ley con respecto a la protección de la maternidad. El párrafo único estipula que las trabajadoras con seguro especial y las empleadas domésticas pueden solicitar el salario de maternidad hasta 90 días después del parto.

- **La Ley No. 9.029, de 13 de abril de 1995**, prohíbe las prácticas discriminatorias y restrictivas relacionadas con el acceso a una relación laboral, o a su prosecución, por motivos de sexo, origen, raza, color, estado civil, situación familiar o edad, con excepción de la situación de protección de los menores prevista en el punto XXXIII del artículo 7 de la Constitución Federal (artículo 1).

En el artículo 2 de la Ley No. 9.029/95 se tipifican como delitos el requisito de pruebas, exámenes o informes médicos o de cualquier procedimiento relacionado con la esterilización o la confirmación del embarazo, así como la inducción y la instigación a la esterilización y la promoción del control de la natalidad, la ley establece penas de uno a dos años de reclusión y el pago de una multa a los autores de esos hechos.

En caso de despido discriminatorio, la ley garantiza a las trabajadoras el derecho a la readmisión y el pago de una indemnización por la totalidad del período durante el que estuvieron ausentes del trabajo, mediante el pago de la debida remuneración ajustada en caso de devaluación monetaria, incluidos los intereses legales, o el pago del doble de la remuneración correspondiente al período de tiempo durante el que estuvo ausente, ajustada en caso de devaluación monetaria, incluidos los intereses legales (artículo 4).

- **El Programa Nacional de Derechos Humanos (Decreto Federal No. 1.904, de 13 de mayo de 1996)**, que se encuentra en proceso de revisión y actualización, tiene como objetivo, entre otras cosas, aplicar, a mediano y a largo plazo, medidas para proteger el trabajo de la mujer. El Programa propone, entre otras, las siguientes medidas:
 - A mediano plazo: regular el punto XX del artículo 7 de la Constitución Federal, en el que se prevé la protección del mercado laboral de las mujeres a través de incentivos específicos; promover la producción de estadísticas en las que se indiquen los salarios, la carga de trabajo, el entorno laboral, las enfermedades profesionales y los derechos laborales;
 - A largo plazo: definir políticas y programas públicos a nivel federal, estatal y municipal a fin de aplicar la legislación que garantiza la igualdad de derechos entre hombres y mujeres a todos los niveles: salud, educación, formación profesional, trabajo, seguridad social, propiedad rural y crédito, cultura, política y justicia.
- **La Ley No. 9.799, de 26 de mayo de 1999**, que trata de corregir las distorsiones que afectan al acceso de la mujer al mercado laboral, incorporó al Código del Trabajo normas para la protección del trabajo de la mujer. En el artículo

373A de la Ley No. 9.799 se prohíbe publicar o mandar publicar anuncios de puestos de trabajo en los que se haga referencia al sexo, la edad, el color o la situación familiar, salvo cuando el carácter de la actividad que se ha de desarrollar lo requiere pública y notoriamente (punto I); utilizar como motivo para denegar un puesto de trabajo o un ascenso, o para despedir del trabajo, el sexo, la edad, el color, la situación familiar o el embarazo, salvo cuando éstos son pública y notoriamente incompatibles con el carácter de la actividad (punto II); considerar el sexo, la edad, el color o la situación familiar como variable determinante en relación con el sueldo, la carrera profesional y las oportunidades de ascenso (punto III); exigir pruebas de esterilización o pruebas de embarazo para admitir a una mujer o mantenerla en su puesto de trabajo (punto IV); impedir la admisión en empresas privadas adoptando, relacionados para la inscripción en exámenes de ingreso o la aprobación de esos exámenes, criterios subjetivos relacionados con el sexo, la edad, el color, la situación familiar y el embarazo (punto V); y que el empleador o sus empleados sometan a las trabajadoras a cacheos (punto VI).

El artículo 309b del Código del Trabajo, modificado en virtud de la Ley No. 9.799, de 26 de mayo de 1999, establece que los cursos de formación orientados a la obtención de un puesto de trabajo que impartan los organismos públicos, los propios empleadores o cualesquiera otras instituciones de formación profesional deben estar abiertos a los empleados de ambos sexos.

Con el fin de ejecutar proyectos destinados a fomentar el trabajo de la mujer, el artículo 309 del Código del Trabajo, modificado en virtud de la Ley No. 9.799, de 26 de mayo de 1999, dispone que las entidades legalmente constituidas pueden asociarse con instituciones de desarrollo profesional u organizaciones sindicales, y concertar pactos a fin de desarrollar actividades conjuntas.

El artículo 373-A, párrafo único, del Código del Trabajo, modificado en virtud de la Ley No. 9.799/99, establece la posibilidad de adoptar medidas temporales encaminadas a aplicar políticas para promover la igualdad entre hombres y mujeres, especialmente con el fin de corregir las distorsiones que afectan al desarrollo profesional, el acceso al trabajo y las condiciones laborales generales de las mujeres.

En el artículo 391 del Código del Trabajo se establece que el matrimonio o embarazo de una mujer no es causa de despido. Además, el párrafo único de dicho artículo dispone que el derecho de la mujer a su puesto de trabajo no debe verse limitado por su matrimonio o embarazo mediante normas de ningún tipo ni negociación laboral individual o colectiva. A ese respecto, la Ley No. 9.029/95 prohíbe a los empleadores exigir pruebas de embarazo o de esterilización a los fines de contratar a una mujer o mantenerla en su puesto de trabajo.

El párrafo 4 del artículo 392 del Código del Trabajo, complementado por la Ley No. 9.799/99, garantiza a la mujer durante el embarazo el derecho a ser trasladada a otro puesto cuando su estado de salud así lo requiera, así como el derecho a recuperar su antiguo puesto. También le garantiza el derecho a ausentarse del trabajo durante el tiempo necesario para acudir por lo menos a seis consultas médicas y para que se le realicen otros reconocimientos médicos complementarios.

El artículo 393 del Código del Trabajo establece que, durante la licencia de maternidad, las mujeres recibirán el sueldo completo; en caso de sueldos variables, la cantidad a la que tendrán derecho durante la licencia de maternidad se calculará

sobre la base del promedio de los seis primeros meses de trabajo. El artículo 395 establece que, en caso de aborto, las mujeres dispondrán de dos semanas de reposo remuneradas, y tendrán derecho a reincorporarse al puesto que ocupaban antes de ausentarse.

Al reincorporarse al trabajo, las mujeres tendrán derecho a dos períodos especiales de reposo para amamantar a sus hijos durante el horario laboral normal, de conformidad con lo previsto en el artículo 396 del Código del Trabajo.

Por último, en virtud del artículo 399 del Código del Trabajo, el Ministerio de Trabajo otorgará un certificado de mérito laboral a los empleadores que se hayan destacado por organizar y mantener guarderías y establecimientos para atender a los niños en edad preescolar. A ese respecto, ha de llevarse a cabo un estudio cualitativo, pues sólo las grandes empresas ofrecen guarderías o pagan a sus empleados una asignación para guardería. Sin embargo, esa prestación sólo se concede durante los seis primeros meses de vida del niño.

- **La Ley No. 10.244, de 27 de junio de 2001**, relacionada también con las modificaciones introducidas en el Código del Trabajo, revocó el artículo 376 de ese instrumento jurídico que permitía sólo en “casos excepcionales de fuerza mayor” la prolongación del horario laboral normal hasta un máximo de 12 horas con un incremento de la remuneración por hora de al menos un 25% más de la remuneración normal.

Constituciones de los estados

La práctica totalidad de las constituciones de los Estados⁹⁵ adoptan las disposiciones de los artículos 7 y 39 de la Constitución Federal en relación con los funcionarios públicos.

La mayoría de las constituciones de los estados contemplan la licencia de maternidad, con las siguientes salvedades: la constitución del estado de Alagoas, que se refiere indirectamente a la protección de la maternidad en el capítulo relativo a la seguridad social; la constitución del estado de Mato Grosso do Sul, en el que sólo se prevé la licencia de maternidad para los empleados de las fuerzas armadas, y deja en manos del Gobernador del estado la concesión de la licencia a las trabajadoras acogidas al sistema jurídico único e incluirla en los planes de carrera de los funcionarios públicos; la constitución del estado de Espírito Santo, que menciona, en términos generales, la garantía de los derechos sociales previstos en la Constitución Federal; y la constitución del estado de Roraima, que no menciona ninguno de los derechos que se enumeran en la Constitución Federal. Lo mismo se aplica a la licencia de paternidad, salvo en la constitución del estado de Ceará, en la que sólo se prevé la licencia de maternidad.

La protección específica del trabajo de la mujer, que se dispone en el punto XX del artículo 7 de la Constitución Federal, se menciona en veinte de las constituciones de los estados y en la Ley Orgánica del Distrito Federal. Son excepciones a esa lista las constituciones de los estados de Ceará, Mato Grosso do Sul, Paraíba y Roraima. Lo mismo se aplica a la prohibición de salarios, puestos y criterios de admisión desiguales en función del sexo, la edad, el color o el estado civil.

⁹⁵ Acre, Amapá, Amazonas, Bahía, Goiás, Minas Gerais, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Río de Janeiro, Río Grande do Norte, Río Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe y Tocantins.

Las constituciones de los estados de Amapá, Goiás, Pará, Pernambuco, Piauí, Río de Janeiro, Sergipe y Tocantins otorgan a la madre adoptiva algunos de los derechos que se conceden a la madre biológica, como, por ejemplo, la licencia de maternidad.

La constitución del estado de Alagoas prohíbe el despido o el traslado, sin causa justa, por razones políticas o ideológicas o por cualquier otra forma de discriminación. Se garantiza a las funcionarias embarazadas el derecho al traslado a otro puesto, cuando así se recomiende, sin pérdida de remuneración ni salario ni de las demás prestaciones que entrañara el cargo o puesto original. Esa disposición se recoge también en las constituciones de los estados de Bahía y São Paulo, y en la Ley Orgánica del Distrito Federal.

En el caso de los funcionarios civiles y del personal de las Fuerzas Armadas, la constitución del estado de Ceará prohíbe cualquier forma de discriminación en función del estado civil y en el acceso a cursos y exámenes para la obtención de ascensos en la carrera militar. Entre los derechos de los trabajadores urbanos y rurales de los estados y municipios, figura la asistencia gratuita a sus hijos y niños a cargo, desde el nacimiento hasta los seis años, en guarderías y parvularios. También establece que, en las instituciones públicas y privadas en las que trabajen más de 30 mujeres se deberán facilitar instalaciones adecuadas para que las madres puedan atender a sus hijos durante el período de lactancia. Esa disposición se recoge también en la Ley Orgánica del Distrito Federal, que prevé la atención, en guarderías y parvularios, de los hijos y niños a cargo menores de siete años de las mujeres, preferiblemente en centros ubicados en la propia institución a la que están vinculados, o, de no ser posible, en sus proximidades, a fin de permitir la lactancia en horario laboral en los 12 primeros meses de vida del niño. Según la constitución del estado de Amazonas las empresas con más de 100 empleados que gocen de beneficios fiscales y financieros del estado, y las empresas con más de 200 empleados facilitarán guarderías para los hijos de sus empleados.

Las constituciones de los estados de Paraíba y Goiás prevén el ajuste en el lugar de trabajo a fin de permitir compaginar la maternidad con la vida laboral. La constitución de Paraíba garantiza a las funcionarias públicas que son madres lactantes una disminución de su horario laboral de una cuarta parte durante el período de lactancia, de conformidad con lo previsto en la legislación. Por su parte, la constitución de Goiás garantiza a las mujeres un intervalo de 30 minutos cada tres horas de trabajo ininterrumpido para amamantar a sus hijos hasta los seis meses de edad.

Por lo que respecta a los miembros de las Fuerzas Armadas, la constitución del estado de Tocantins los distingue de los funcionarios y sólo les garantiza el derecho a la licencia de maternidad y a la licencia de paternidad. Esa constitución no hace referencia ni a la protección del mercado laboral de la mujer ni a la prohibición de pagar sueldos diferentes.

En la práctica, las disposiciones relativas a la creación de guarderías y parvularios permiten a las trabajadoras compatibilizar su trabajo con la maternidad. Sin embargo, es importante subrayar que esas disposiciones deberían también aplicarse a los padres que trabajan.

La constitución del estado de Goiás prevé también la celebración de cursos de formación profesional y desarrollo profesional en todos los campos o sectores, sin discriminación por motivos de sexo.

La Ley Orgánica del Distrito Federal estipula que las empresas privadas y los organismos públicos del Distrito Federal que, en los procesos de selección, contratación, promoción, desarrollo profesional y remuneración, discriminen contra las mujeres en general o en función de su estado civil, serán castigados con sanciones administrativas, de conformidad con lo previsto por la ley. Esas sanciones se aplicarán a las empresas privadas y a los organismos públicos que exijan documentos médicos a fin de controlar el embarazo y la esterilización. Las constituciones de los estados de Amapá y Bahía, por su parte, prohíben claramente exigir certificados de esterilización o pruebas de embarazo.

La constitución del estado de Rondônia garantiza a las funcionarias que son madres, tutoras o personas responsables de criar y proteger a niños discapacitados físicos y mentales sometidos a tratamiento médico el derecho a una reducción del 50% de su carga laboral semanal sin pérdida de remuneración. Sin embargo, la responsabilidad de criar a los hijos debe ser compartida por ambos progenitores, por lo que ese derecho debería también otorgarse a los hombres que se encuentran en la misma situación. Disposiciones como ésta, pese a ser bien intencionadas y bastante avanzadas por lo que se refiere a su contenido, son discriminatorias porque no otorgan el mismo derecho al hombre. Contradicen el principio de igualdad y, por consiguiente, son inconstitucionales. Además contribuyen a perpetuar las funciones asignadas a los sexos al asignar sólo a las mujeres la responsabilidad de los hijos y la carga que supone criarlos.

Convenios internacionales

Convenios sobre la protección de la maternidad

Es necesario destacar que el Convenio de 1919 sobre protección de la maternidad (Convenio No. 3 de la OIT), en el que el Brasil es parte, contemplaba el derecho a la licencia de maternidad, los periodos de lactancia y el pago de un seguro médico, además de prohibir el despido de las mujeres embarazadas y las madres lactantes.

En 1998 la OIT decidió revisar el Convenio a fin de reformularlo, permitiendo ratificarlo a los países que todavía no lo habían hecho. El nuevo Convenio (No. 183), despertó gran interés entre las brasileñas, que temían que el nuevo instrumento incluyera cambios contrarios a los intereses de las mujeres trabajadoras (Réa, 2000).

Por lo que respecta al trabajo y la licencia de maternidad, el Convenio No. 183 es de mayor alcance porque amplía el derecho a todas las trabajadoras, incluidas las que realicen “trabajo atípico”. La duración de la licencia de maternidad se ha ampliado de 12 a por lo menos 14 semanas, y en la Recomendación (instrumento opcional que ofrece algunas directrices a los países), se amplía de 16 a por lo menos 18 semanas; también se garantiza la licencia obligatoria de seis semanas tras el parto, al igual que el derecho a ocupar el mismo puesto o un puesto equivalente al reincorporarse al trabajo. También se ha facilitado el amamantamiento mediante el establecimiento de una o más pausas diarias, o una reducción de la jornada laboral normal. Las pausas para la lactancia se deben contabilizar y pagar como horas de trabajo. Cuando se considere oportuno, la duración de la licencia de maternidad se puede prolongar.

Entre los aspectos negativos del nuevo Convenio, Marina Réa (2000) señala que aplica criterios menos estrictos en la protección del despido como consecuencia

de las excepciones preestablecidas; el monto de las prestaciones se ha limitado a las dos terceras partes de la remuneración anterior, como mínimo; no se ha aprobado la modificación relativa a las guarderías y las zonas de amamantamiento y recogida de leche; y, por último, no se otorga la licencia de paternidad.

Datos adicionales sobre las repercusiones de la legislación laboral para las trabajadoras

Es sabido que la Constitución Federal prohíbe las diferencias de sueldo, funciones y criterios de admisión en función del sexo, la edad, el color o el estado civil; la Constitución protege el mercado laboral de la mujer mediante incentivos concretos y garantiza a las empleadas domésticas casi todos los derechos que se otorgan a los demás trabajadores, así como la inclusión en el sistema de Seguridad Social. Por consiguiente, es el instrumento más importante para eliminar cualquier forma de discriminación contra la mujer (artículo 7 del capítulo II).

Sin embargo, se precisan más datos para determinar si esos derechos se garantizan en la práctica. El presente informe ofrece algunas indicaciones a ese respecto, basadas en la regularización del trabajo femenino.

En el Brasil, el mercado protegido por la legislación laboral ha variado de tamaño y representa entre el 55% y el 56% del mercado general, con importantes disparidades regionales (Bruschini, 1995). La información obtenida a través de la RAIS del Ministerio del Trabajo pone de manifiesto otro aspecto del trabajo regulado, el número de puestos en el sector estructurado de la economía. El sector más protegido del mercado laboral, representado tradicionalmente por los contratos laborales formales debidamente registrados se ha reducido en el decenio examinado. En 1990, el 59% de los trabajadores trabajaban con contrato formal; en 1995, ese número se redujo al 55% y, en 1998, al 54%. Si esos porcentajes se desglosan por sexo, resulta evidente que los hombres han resultado más perjudicados que las mujeres, pues, si en 1990 el 61% de los trabajadores varones tenía un contrato laboral, ese porcentaje se redujo al 56% en 1995 y al 54% en 1998. Entre las mujeres, los porcentajes son del 55%, el 54% y el 53%, respectivamente.

Según datos del Ministerio del Trabajo sobre el período 1988-1998, la racionalización de los puestos de trabajo del sector privado dio lugar a una disminución, para ambos sexos, de la parte correspondiente al tipo de contratos que se rigen por el Código del Trabajo. Como resultado de ello, el número de vínculos oficiales con la función pública, que es típico de las carreras en la administración pública, aumentó entre los puestos de trabajo del sector estructurado. Así, en 1988 el 87% de los puestos de trabajo masculinos se regían por el Código del Trabajo y sólo el 8% por la Ley de la Administración Pública; en 1998 las proporciones eran del 83% y el 15%, respectivamente. Entre los puestos de trabajo femeninos, el número de puestos que se regía por el Código del Trabajo disminuyó considerablemente durante ese período, pasando de un 78% a un 68%. Al propio tiempo, el sector público, empleador tradicional de mano de obra femenina, experimentó una expansión notable: el número de puestos de trabajo en la administración pública aumentó del 16% del total de

puestos de trabajo del sector estructurado ocupados por mujeres en 1988 a un 31% en 1998⁹⁶.

Como resultado de la disminución del número de puestos de trabajo del sector estructurado, la protección social que ofrece el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), que en el período 1985-1990 había aumentado su cobertura, registró un marcado descenso en el decenio de 1990, especialmente con respecto a la mujer. Las contribuciones a la seguridad social disminuyeron para ambos sexos en todos los sectores en general. La excepción, sólo en el caso de los hombres, fue el sector agrícola, en el que en el decenio de 1990 se registró una mayor tendencia a la formalización de los puestos de trabajo debido a las nuevas disposiciones de la Constitución de 1988. En el caso de las mujeres, las pérdidas en el período comprendido entre 1990 y 1995 fueron considerables en el sector industrial y comercial, aunque más leves en sectores tradicionalmente femeninos, como el trabajo social y la administración pública, en los que se registró un nivel elevado de contribuciones desde el comienzo del período sometido a examen.

Sin embargo, la cobertura del sistema de protección de la seguridad social es bastante precaria en el país, tanto por el monto insignificante de las pensiones que se pagan a los jubilados y a los beneficiarios de ese tipo de pensiones como por la extensión de esas prestaciones a la generalidad de los trabajadores. Para dar una idea de esa distorsión, en 1995 el Instituto Nacional de la Seguridad Social sólo pagó el salario de maternidad a 8.000 empleadas domésticas y trabajadoras rurales (FIBGE, Anuario Estadístico de 1996 del Brasil, cuadro 2.87).

Medidas del Gobierno

La discriminación contra la mujer en el mercado laboral se debería haber erradicado, pero todavía no se respetan plenamente los derechos y garantías previstos en la Constitución de 1988 y en la legislación laboral. Como consecuencia, las asociaciones de mujeres intelectuales y las organizaciones no gubernamentales se han movilizado con miras a adoptar medidas encaminadas a eliminar cualquier forma de discriminación.

A continuación se enumeran algunas de las medidas más recientes que reflejan el empeño del Estado por cumplir los compromisos contraídos por el Gobierno del Brasil en el marco de las organizaciones internacionales de eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer.

- **Aplicación del Convenio No. 111 contra la discriminación en el mercado laboral**

En un estudio que aparece en el sitio web del Ministerio de Trabajo (<http://www.mte.org.br>) se pone de manifiesto que, en 1994, el Gobierno del Brasil contestó a una denuncia remitida a la OIT por representantes de los trabajadores sobre el incumplimiento del Convenio No. 111 sobre discriminación en el empleo. La denuncia se basaba en datos del mercado laboral, que ponían de manifiesto las diferencias en la remuneración de hombres y mujeres y en la de los trabajadores blancos y negros. En junio de 1995, durante la 83ª Conferencia Internacional del Trabajo, el Gobierno del Brasil admitió oficialmente la existencia de esa forma de discriminación

⁹⁶ Bruschini, Cristina, Lombardi, Maria R. *Banco de Dados sobre o Trabalho das Mulheres*, Serie Mulheres e Mercado Formal de Trabalho. Fundación Carlos Chagas. [<http://www.fcc.org.br>]. 1998.

y solicitó cooperación técnica de la OIT para aplicar los compromisos contraídos al ratificar el Convenio No. 111.

El programa del Ministerio de Trabajo para la aplicación del Convenio No. 111 se inició en 1995 con actividades centradas principalmente en la sensibilización acerca de las prácticas discriminatorias en el mercado laboral mediante la difusión permanente de los conceptos y principios del Convenio No. 111 y del éxito obtenido en la aplicación de medidas concretas encaminadas a promover la igualdad de oportunidades.

Desde mayo de 1996, cuando se creó el Programa Nacional de Derechos Humanos, la Secretaría de Estado para los Derechos Humanos del Ministerio de Justicia colabora en la aplicación del Convenio No. 111.

En virtud de la Decisión Administrativa No. 604, de 1º de junio de 2000, se crearon en las secretarías regionales de trabajo centros para la promoción de la igualdad de oportunidades y la eliminación de la discriminación, encargados de coordinar las medidas encaminadas a eliminar la discriminación en el empleo.

• **Programa para eliminar la discriminación en el empleo**

En virtud de un decreto-ley de marzo de 1996, el Gobierno Federal creó, en el marco del Programa para eliminar la discriminación en el empleo, un Grupo de Trabajo para eliminar la discriminación en el empleo, grupo tripartito coordinado por el Ministerio de Trabajo que se encargará de preparar un programa de medidas para eliminar la discriminación en el empleo. El Grupo está integrado por representantes del Gobierno, de los trabajadores y de los empleadores. Su estrategia de acción comprende la inclusión del tema de la discriminación en el empleo en los programas y proyectos públicos; la promoción de debates sobre la cuestión en el Gobierno y en la sociedad civil; la divulgación de experiencias sobre la diversidad; la identificación y la formulación de propuestas de estudios e investigaciones sobre la cuestión; la promoción del desarrollo de agentes multiplicadores; y la preparación de un programa para promover la igualdad de oportunidades.

El Programa para eliminar la discriminación en el empleo propone la inclusión del tema de la discriminación y del Convenio No. 111 en los grupos de trabajo sobre el Sistema Nacional de Empleo.

También se solicitó que en los análisis estadísticos del mercado laboral (RAIS – Anuario de Información Social) se incluyeran perspectivas de género y raza. La Decisión Administrativa No. 1.740, de 26 de octubre de 1999, estipuló la inclusión en los formularios del RAIS y en el Registro General de Trabajadores Empleados y Desempleados/CAGED, de datos sobre la raza y el color de los trabajadores empleados, adoptando, para tal fin, la clasificación utilizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

Otra medida ejecutiva fue el desarrollo y la puesta en marcha del Programa Nacional de Desarrollo Profesional (PLANFOR), que se centra principalmente en la cuestión del género y la raza (Vogel, 2001). El Programa tiene por objeto favorecer a las personas más vulnerables a la discriminación en el mercado laboral. A ese respecto, la resolución No. 194/98 del Consejo Deliberativo del Fondo de Ayuda a los Trabajadores (CODEFAT) definió los grupos de población prioritarios a los que se debían destinar los proyectos financiados con cargo al Fondo.

Asimismo, en colaboración con el Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer (CNDM) del Ministerio de Justicia se estableció el Protocolo “La mujer, la educación y el trabajo”.

• **Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer – Estrategias para Eliminar la Discriminación y la Pobreza**

Una de las estrategias de acción más importantes del Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer (CNDM) ha sido la lucha contra la pobreza que afecta a una parte significativa de la población del Brasil, especialmente a las mujeres. A ese respecto, el CNDM propone la creación de mecanismos que realicen una participación equitativa de las mujeres en el empleo y en los procesos que generan ingresos, su acceso a políticas sociales de carácter universal, y la aplicación de programas especiales destinados a los grupos más desfavorecidos o vulnerables. Esas estrategias incluyen el apoyo y la promoción de los mecanismos de generación de empleo —e ingresos—, así como el desarrollo de programas de atención en guarderías para los hijos de hasta seis años de las madres trabajadoras pobres, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, incluidos programas especiales de asistencia a niños discapacitados. El CNDM también ha prestado apoyo al Grupo de Trabajo Permanente sobre la Mujer (GTPM) y al Grupo de Trabajo para Eliminar la Discriminación en el Empleo, con el fin de proponer, aplicar y supervisar políticas públicas en el ámbito laboral. Además, ha promovido un diálogo permanente con el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INRA), la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), el Ministerio de Trabajo, la Secretaría de Desarrollo Rural y el Consejo Nacional de Bienestar, entre otros. Otras estrategias de acción son la promoción de los cursos de cualificación y los proyectos de desarrollo profesional destinados a la mujer trabajadora; la realización de estudios por parte del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), con el fin de levantar mapas de la pobreza femenina y supervisar el impacto de las políticas públicas en la corrección de la situación de discriminación; y una campaña de divulgación, entre las mujeres trabajadoras, de sus derechos laborales, los mecanismos de acceso a los tribunales, y las posibilidades de asistencia letrada y gratuita para defender los derechos de las madres y de sus hijos en relación con la responsabilidad paterna.

Factores y dificultades

En los dos últimos decenios el Brasil experimentó importantes cambios de índole política, económica y social. El entorno económico fue especialmente confuso entre 1986 y 1994, período en el que el país tuvo seis planes económicos distintos de estabilización monetaria, a saber: Cruzado 1, Cruzado 2, Bresser, Verão, Brasil Novo y Real. Todos esos planes, que tenían por objeto poner fin a la crisis de la inflación, promovieron una serie de medidas que incluían difíciles procesos de desindexación y dieron lugar a cinco cambios en la moneda nacional.

El de 1980 puede considerarse el decenio de la reorganización social tras muchos años de régimen militar. Sin embargo, es también un decenio de bajo crecimiento de la tasa de empleo, aumento del mercado laboral no estructurado, y disminución del poder adquisitivo de los salarios, erosionados por la inflación. La intensa recesión económica que caracterizó los primeros años del decenio de 1980 modificó la situación de crecimiento del decenio anterior y dio lugar a un aumento de la tasa de desempleo y a la modificación de la distribución de la población económicamente

activa, que pasó de los sectores primario y secundario de la economía al sector terciario, y éste contribuyó en medida fundamental a impedir mayores disminuciones en los niveles de empleo.

A partir de 1994, las nuevas directrices económicas y la puesta en marcha del Plan Real permitieron controlar la inflación, pese al descenso de la tasa de crecimiento económico, que pasó de un 5,5% en 1993 y 1994 a menos de 0,2% en 1995. El descenso de la actividad económica fue una de las razones de que aumentaran las tasas de desempleo, que alcanzaron niveles sin precedentes en la historia del país. La tasa de desempleo estimada en la Encuesta sobre el Empleo y el Desempleo (PED) en las regiones metropolitanas más importantes del país⁹⁷ pasó de un promedio del 15% en 1994 a un promedio estimado del 20% en 1999, lo que supone un aumento del 33%⁹⁸. De ahí que en 1999 el tiempo necesario en promedio para encontrar un nuevo trabajo fuera, por ejemplo, de 52 semanas en el Distrito Federal y de 39 semanas en la zona metropolitana de São Paulo.

La mejora de la distribución de los ingresos en el país en el primer semestre de la puesta en marcha del Plan Real puso de manifiesto el efecto redistributivo del final de la inflación. Desde entonces, la concentración de los ingresos se ha mantenido estable a un nivel elevado que sigue haciendo del Brasil uno de los países con mayor concentración de ingresos del mundo. Los cambios de política económica introducidos en enero de 1999 empezaron a producir efectos positivos ese mismo año, con una leve recuperación de la actividad industrial que prosiguió en el año 2000 y en el primer semestre de 2001. Por una parte, esa mejora dio lugar a un aumento de la participación masculina y femenina en el mercado laboral y, por otra, a una disminución de las tasas de desempleo.

En esta situación de cambios en el mercado laboral brasileño nos proponemos analizar más detalladamente en el presente informe, la evolución de la mano de obra femenina, destacando los aspectos que conducirían a la erradicación o al mantenimiento de la discriminación contra la mujer.

Al analizar las tendencias de la mano de obra femenina en el Brasil, el primer hecho que llama la atención es su considerable crecimiento. Hasta finales del decenio de 1990 el número de mujeres económicamente activas era de más de 31 millones de trabajadoras. A finales de ese decenio, la tasa de actividad femenina superaba el 47%. Mientras las tasas de actividad masculinas se mantenían a niveles similares, las femeninas aumentaron significativamente entre 1985 y 1990, así como en los años siguientes. Sin embargo, hay que tener cuidado al interpretar el aumento de la mano de obra femenina a partir del decenio de 1990, dado que parte de ese aumento se debe a la expansión del concepto de trabajo, que desde 1992 incluye las actividades por cuenta propia, la producción familiar y otras actividades que hasta entonces

⁹⁷ Encuesta mensual realizada por el Departamento Interunión de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (DIEESE) y el Sistema Estatal de Análisis de Datos Estadísticos (SEADE).

⁹⁸ Si se utilizara la Encuesta Mensual sobre Empleo (PME) del IBGE, las tasas aumentarían en alrededor del 5% en 1994, hasta un porcentaje estimado del 8% en 1999, lo que supone un incremento estimado del 60%. El concepto de desempleo utilizado en la Encuesta sobre Empleo y Desempleo (PED) realizada por el Consorcio DIEESE/SEADE es más amplio que el utilizado en la Encuesta Mensual sobre Empleo (PME) realizada por el IBGE: además de medir el desempleo abierto, como hace la encuesta mensual sobre el empleo, las encuestas sobre empleo y desempleo también tienen en cuenta el desempleo encubierto que supone el trabajo precario. En las direcciones de la red <http://www.dieese.org.br> y www.ibge.gov.br se puede encontrar información adicional sobre los conceptos utilizados en ambas encuestas.

no se consideraban trabajo. Habida cuenta de que esas actividades siempre han sido realizadas por mujeres, los efectos de la nueva metodología les afectaron de manera especial, mientras que las tasas de actividad masculina no registraron modificaciones en ese período. Sin embargo, la nueva metodología todavía no ha avanzado hasta el punto de incluir la actividad doméstica, realizada en su mayor parte por las amas de casa, que se sigue clasificando como actividad económica.

Cuadro 33

Las mujeres y los hombres en el mercado laboral: indicadores de la participación económica

<i>Sexo</i>	<i>Año</i>	<i>*PEA (millones)</i>	<i>Tasas de actividad</i>	<i>Porcentaje de la PEA</i>
Mujeres				
	1985	18,4	36,9	33,5
	1990	22,9	39,2	35,5
	1993	28,1	47,0	39,6
	1995	30,0	48,1	40,4
	1998	31,3	47,6	40,7
Hombres				
	1985	36,6	76,0	66,5
	1990	41,6	75,3	64,5
	1993	42,9	76,0	60,4
	1995	44,2	75,3	59,6
	1998	45,6	73,6	59,3

Fuente: Base de datos sobre mano de obra femenina-serie "Mujeres en el mercado laboral": cifras generales. <http://www.fcc.org.br>.

* PEA: Población económicamente activa.

El considerable aumento de la actividad de las mujeres —uno de los cambios más importantes que se han producido en el país desde el decenio de 1970— ha sido el resultado no sólo de la necesidad económica y de las oportunidades del mercado en situaciones concretas, sino también, en gran medida, de los cambios demográficos, culturales y sociales que se han producido en el país y que han afectado a las mujeres y las familias brasileñas. El marcado descenso de la tasa de fecundidad⁹⁹ ha liberado a las mujeres que pueden incorporarse al mercado laboral, especialmente en las diferentes regiones más desarrolladas del país. La expansión de la escolarización y del acceso a la enseñanza superior ha incrementado las oportunidades de acceso de las mujeres a nuevos puestos de trabajo. Por último, los cambios acaecidos en las pautas culturales y los valores relacionados con la función social de la mujer, que se han visto reforzados como resultado de los movimientos feministas desde el decenio de 1970, y de la mayor presencia de mujer en la escena pública, han alterado la constitución de la identidad femenina, que cada vez está más orientada hacia el trabajo productivo. La consolidación de tantos cambios es uno de los factores que puede explicar no sólo el aumento de la actividad femenina, sino también los cambios que se han producido en las características de la mano de obra femenina.

Sin embargo, la necesidad constante de combinar la carrera profesional con las tareas familiares, que depende de una compleja conjunción de características personales y familiares, limita las posibilidades de trabajo de la mujer. El estado civil y la presencia de hijos, junto con la edad y el nivel de escolarización de las trabajadoras; las características del grupo familiar, como el ciclo vital (familias con hijos pequeños, familias maduras, familias con hijos adolescentes, familias de más edad, etc.) y la estructura familiar (familia conyugal, familia a cargo de una mujer, familia ampliada por la presencia de otros parientes, etc.) son factores que siempre obstaculizan la decisión de la mujer de integrarse en el mercado laboral y permanecer en él, aunque la necesidad económica y la disponibilidad de puestos de trabajo también desempeñan un papel fundamental. Es importante tener en cuenta que el trabajo de la mujer depende no sólo de la demanda del mercado y de las necesidades y cualificaciones de la mujer para satisfacer esa demanda, sino también de una compleja combinación, en constante cambio, de los factores mencionados, que, como conviene destacar, no afectan a los movimientos de mano de obra masculina.

Como se indica en el cuadro 31, aunque la actividad femenina ha aumentado en todos los grupos de edad, los incrementos más significativos se han producido en los grupos de mayor edad. Esa tendencia se inició en el decenio de 1980 y ha cobrado impulso en el de 1990. En 1998 la mayor tasa de actividad, por encima del 66%,

⁹⁹ La tasa de fecundidad pasó de 4,5 hijos por mujer en 1980 a 2,5 en 1991 (IBGE, 1994, Anuario Estadístico del Brasil, 1994, RJ:IBGE, 1994). En 2000 (IBGE, 2000) la tasa media de fecundidad en el país disminuyó a 2,33 hijos por mujer. Como resultado del descenso de las tasas de fecundidad y mortalidad, ha aumentado la media de edad de la población brasileña, pasando de 21,7 años según el censo de 1991 a 24,2 años en 2000. La serie histórica indica un descenso de la tasa general de fecundidad, con distintos grados de intensidad en las diferentes regiones y grupos de edad. Las mujeres comienzan su vida reproductiva a los 22 años de edad, en promedio, y en el grupo de edades comprendidas entre los 20 y los 24 años se registra la tasa de fecundidad más elevada: 30% en las zonas urbanas y 27% en las zonas rurales. La tasa de fecundidad varía en función del nivel de estudios. Entre las mujeres sin estudios es del 5,0, mientras que en las mujeres con más de 12 años de escolarización no pasa de 1,5 (BEMFAM, PNDS, 1996). Habida cuenta de la tendencia al envejecimiento de la población, se ha hecho necesaria la adopción de políticas públicas encaminadas a evitar la exclusión social de los ancianos.

se dio entre las mujeres de 30 a 39 años, seguida de la correspondiente al grupo de 25 a 29 años (64%). Sin embargo, las mujeres de edades comprendidas en los 40 y los 49 años también presentan una importante tasa de actividad (63%), lo que demuestra que el mercado laboral está más abierto a aceptar a mujeres menos jóvenes.

Cuadro 34
Tasas de actividad por edad y sexo

<i>Sexo y grupo de edad</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1993</i>	<i>1995</i>	<i>1998</i>
Hombres					
10 a 14 años	26,5	24,3	28,1	26,4	21,6
15 a 19 años	73,3	71,8	72,2	68,8	63,6
20 a 24 años	92,5	92,1	91,1	90,5	89,5
25 a 29 años	97,2	96,2	95,8	95,2	94,5
30 a 39 años	97,4	96,9	96,5	96,3	95,8
40 a 49 años	93,9	94,5	94,7	94,5	92,9
50 a 59 años	80,9	82,3	82,3	83,6	81,5
Más de 60 años	45,2	46	50,5	49,4	47,5
Total	76	75,3	76	75,3	73,6
Mujeres					
10 a 14 años	12,2	10,6	14,9	14,4	11,4
15 a 19 años	41,7	41,4	45,4	44,1	41,6
20 a 24 años	50,1	52,9	59,6	60,9	61,6
25 a 29 años	48,5	52,7	61	62,7	64,5
30 a 39 años	49,7	54,7	63,7	66,4	66,4
40 a 49 años	43,5	49,5	61	63,5	62,6
50 a 59 años	30,3	34,5	46	48	46,6
Más de 60 años	10,4	11,5	21,4	20,4	19,1
Total	36,9	39,2	47	48,1	47,5

Fuente: Base de datos sobre mano de obra femenina – serie “Mujeres, trabajo y familia”:
<http://www.fcc.org.br>.

Los cambios en la estructura por edades de la población femenina económicamente activa (PEA), a los que siguió un impresionante aumento del número de mujeres casadas que trabajaban (categoría de cónyuges, cuadro 35), parecen indicar que la responsabilidad familiar ha dejado de ser un obstáculo para el trabajo de la mujer, como sucedía hasta el decenio de 1970. Por el contrario, se ha producido un notable incremento de la tasa de actividad de las mujeres casadas, que aumentó del 33% en 1985 al 51% en 1998. Eso significa que cada vez son más las mujeres casadas que se incorporan al mercado laboral, posiblemente movidas por la necesidad de complementar los ingresos familiares, o empujadas por su alto nivel de estudios, el hecho de que tienen menos hijos, y los cambios en la identidad femenina y en las relaciones familiares.

Cuadro 35
Tasa de actividad por posición en la familia y sexo

Posición en la familia	1985		1989s		1990		1998	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Cabeza de familia	87,8	50,0	87,6	52,0	87,5	51,2	86,6	56,4
Cónyuge	75,7	32,9	78,5	36,5	80,7	37,6	83,7	51,3
Hijo/hija	61,1	36,8	60,1	36,5	59,2	36,2	56,8	38,2
Otros	64,4	26,2	65,2	27,8	64,8	28,1	58,9	32,2
Sin parentesco	87,9	84,5	86,4	81,3	84,7	80	81,6	77,7
Total (%)	76,0	36,8	75,7	38,7	75,2	39,2	73,6	47,5

Fuente: Base de datos sobre la mano de obra femenina – serie “Mujeres, trabajo y familia”:
<http://www.fcc.org.br>.

Por consiguiente, se puede afirmar que se han producido cambios notables en la oferta de mano de obra femenina. Sin embargo, persisten algunos factores que siguen obstaculizando la dedicación de las mujeres a la actividad profesional o que hacen de ellas trabajadoras de segunda clase, que siempre se encuentran en una situación de desventaja en el mercado laboral. En primer lugar, las mujeres siguen siendo las principales responsables de las tareas domésticas, los hijos y la familia. Ello representa una sobrecarga de trabajo para las mujeres que también desarrollan una actividad económica. Se hayan incorporado o no al mercado laboral, las mujeres son amas de casa y realizan tareas que, aunque indispensables para la supervivencia y el bienestar de todos, no se tienen en cuenta ni se reflejan en las estadísticas, que clasifican como inactivas a las mujeres que se dedican a las tareas domésticas.

La maternidad es sin duda el factor que más dificulta el trabajo de la mujer, especialmente cuando los niños son todavía pequeños. La responsabilidad de atender y criar a los hijos limita la participación de la mujer en actividades remuneradas, especialmente cuando no ganan suficiente dinero para cubrir el costo de los servicios externos de atención a la infancia. Sin embargo, cuando la necesidad económica es tan acuciante que impide a las mujeres ser madres a tiempo completo, como en los hogares muy pobres o en los hogares en los que una mujer es cabeza de familia, se puede recurrir a otros arreglos, como, por ejemplo, la red familiar (incluidos los hijos mayores) o las redes del vecindario para atender a los hijos de las madres que trabajan. Según una encuesta realizada por la Fundación SEADE, en 1995, en la ciudad de São Paulo, el 30% de las niñas de 10 a 14 años asistían al colegio, cuidaban a sus hermanos y hermanas menores y colaboraban en las tareas domésticas, en detrimento de sus estudios y de su tiempo de ocio (Bruschini, 1997).

La falta de mecanismos colectivos, como las guarderías (que sólo atienden a un número muy pequeño de niños brasileños) contribuye a incrementar la carga de la maternidad para las mujeres y, en particular, para las mujeres que trabajan. Según Campos, Rosemberg y Ferreira (en Bruschini, 1995), en 1985, en las zonas metropolitanas, más del 78% de los niños menores de seis años estaban a cargo de sus madres la mayor parte del tiempo, y sólo el 23% acudía a una guardería o al parvulario. Según otro estudio, en 1989 sólo el 5,1% de los niños brasileños menores de tres años asistía a una guardería y el 16,9% de los niños menores de seis años asistía a una guardería o parvulario (Brasil, 1994).

Según datos más recientes, las madres, incluidas las que trabajan fuera de casa, siguen siendo las encargadas de atender a los niños pequeños. Los datos de la Encuesta Nacional sobre Demografía y Salud indican que el 23% de las madres que trabajan atienden ellas mismas a sus hijos menores de 5 años, el 34% lo hacen ayudadas por familiares, el 12% cuenta con la ayuda de una empleada doméstica, el 4% con ayuda del marido y sólo el 10,2% tiene acceso a guarderías (BEMFAM, 1997).

En el período examinado, la maternidad sigue afectando a las actividades profesionales de la mujer mientras los niños son pequeños. Las tasas de actividad de las mujeres de más de 15 años con hijos disminuyen significativamente en el caso de las mujeres más jóvenes en relación con el total de mujeres de edad similar. En 1998 el 62% de las mujeres de entre 20 y 24 años tenían un puesto de trabajo. Sin embargo, entre las mujeres con hijos, la tasa de actividad disminuía a un 50%. En el grupo de edad de 25 a 29 años, la tasa de actividad disminuye de un 65% a un 58% entre las madres. Además, más de la mitad de las madres jóvenes desarrollan una actividad económica, lo que supone un importante cambio en el perfil de las mujeres trabajadoras en el decenio de 1990. Entre las mujeres mayores de 30 años, la actividad de las madres se aproxima a la del resto de las mujeres de ese mismo grupo de edad, y se mantiene así en el resto de los grupos.

Las elevadas tasas de actividad entre las madres de más de 30 años puede indicar tanto su permanencia en el mercado laboral, a pesar de las dificultades para conciliar el trabajo y la maternidad, como la reincorporación de las mujeres al mercado laboral al hacerse mayores sus hijos. En ese caso, se puede decir que se han reincorporado al mercado laboral siendo todavía relativamente jóvenes, dado que las tasas de mujeres que trabajan aumentan considerablemente a partir de los 30 años.

Cuadro 36

Tasas de actividad de las mujeres con hijos por grupo de edad, 1998

<i>Grupo de edad</i>	<i>Mujeres mayores de 15 años</i>	<i>Mujeres mayores de 15 años con hijos</i>
15 a 19 años	41,6	37,8
20 a 24 años	61,6	50,5
25 a 29 años	64,5	57,7
30 a 39 años	66,4	64,5
40 a 49 años	63,1	61,7
50 a 59 años	46,7	46,5
Más de 60 años	19,3	18,9

Fuente: Base de datos sobre el trabajo de la mujer. Serie “Mujeres, trabajo y familia”.
<http://www.fcc.org.br>.

El creciente número de mujeres casadas con hijos en el mercado laboral puede considerarse, por una parte, indicio de la presión económica que puede estar obligando a esas mujeres a buscar trabajo. Desde finales del decenio de 1970, la diversificación de las pautas de consumo, que generó nuevas necesidades y expectativas, el empobrecimiento de la clase media¹⁰⁰ y la necesidad de sufragar los gastos de

¹⁰⁰ Véanse también Bruschini, 1998; Bruschini y Lombardi, 2000.

educación y salud, como consecuencia del descenso de la calidad de los sistemas públicos, intervienen en ese proceso. Sin embargo, ese aumento es también el resultado del proceso de modernización y de los cambios culturales que se produjeron en el Brasil a partir del decenio de 1970, que incluyen un aumento del nivel de la educación, a la que las mujeres tienen mayor acceso.

La correlación entre nivel educativo a la participación de la mujer en el mercado laboral es intensa y se refleja en diversas obras sobre la cuestión (Miranda, 1975, Rosenberg y otros, 1982, entre otros). Las mujeres con mayor nivel cultural presentan mayores niveles de actividad, no sólo porque el mercado laboral es más receptivo para los trabajadores más cualificados en general, sino también porque pueden desarrollar actividades más agradables por las que perciben mejores sueldos, que compensan los gastos de la infraestructura doméstica necesaria para abandonar el hogar y salir a trabajar. Al igual que en el caso de los hombres, la tasa de actividad femenina es superior entre las mujeres con ocho o más años de enseñanza oficial (que corresponde a la enseñanza primaria obligatoria). Sin embargo, las mujeres con un título universitario (15 años o más de enseñanza oficial) son las más activas, con una tasa del 81% en 1998, cerca del doble de la actividad femenina en general (47,6% según el cuadro 30). Por otra parte, las mujeres que trabajan han cursado, en promedio, más años de enseñanza oficial que sus compañeros varones: el 29% de las mujeres que trabajan han cursado más de 11 años de enseñanza oficial, frente al 20% de los hombres que trabajan. Si se mira desde otro ángulo, de la población empleada, mientras que los hombres han cursado un promedio de 5,8 años de enseñanza oficial, el promedio entre las mujeres es de 6,8 años (FIBGE, Síntesis de indicadores sociales/1999, RJ 2000).

Lugar de la mujer en el mercado laboral

Los estudios realizados sobre la mano de obra femenina ponen de manifiesto que, a pesar de los progresos alcanzados en los últimos decenios, las mujeres siguen teniendo que hacer frente a obstáculos, ocupan puestos menos privilegiados en la economía, ganan menos que los hombres y trabajan en condiciones más precarias. Algunos indicadores, como el puesto, la remuneración, la jornada laboral, los contratos laborales y las contribuciones a la seguridad social, se han utilizado para poner de manifiesto la mayor vulnerabilidad de la mano de obra femenina con respecto a la masculina (Abreu, Jorge y Sorj, 1994, Bruschini, 1994). Otros indicadores, como los accidentes y las enfermedades laborales, así como el acceso a la formación, no figuran en las encuestas realizadas por el IBGE ni en el Ministerio de Trabajo, y sólo aparecen ocasionalmente en encuestas cualitativas, dado que no se han explorado a fondo en los estudios sobre la cuestión de la mano de obra femenina.

Uno de los efectos más positivos de la nueva metodología adoptada en las encuestas nacionales por muestras de hogares desde 1992 es conocer más claramente la calidad del trabajo que realizan las mujeres en relación con el trabajo de hombres, ya sea mediante la introducción de nuevas categorías, como el puesto que ocupa el trabajador, o a través del carácter del trabajo en relación con los indicadores que no se habían utilizado hasta entonces, como el lugar en el que se realiza la actividad. Lamentablemente, la inexistencia de datos comparables en años anteriores impide en muchos casos realizar un análisis longitudinal.

La información sobre los puestos que ocupan los trabajadores pone de manifiesto que, aunque cerca del 60% de las mujeres trabajan en el sector estructurado o

por cuenta propia, como es el caso del 84% del total de los trabajadores, un porcentaje considerable de trabajadores (40%) ocupa puestos precarios en el mercado laboral, como empleados domésticos¹⁰¹, trabajadores no remunerados o que trabajan para su propio consumo.

Otra prueba de la vulnerabilidad del trabajo de la mujer con respecto al del hombre aparece en la información acerca del lugar en el que desarrollan sus actividades los trabajadores. En ese caso, aunque más de la mitad de las mujeres trabajadoras, al igual que sus colegas hombres, trabaja en almacenes, talleres mecánicos u oficinas, un porcentaje considerable de mujeres trabajan en el hogar (cerca del 13%) o en casa de su empleador (cerca del 19%). Esas cifras son mucho más elevadas que las de los trabajadores hombres en la misma situación.

Algunos rasgos del trabajo de las mujeres en los nichos menos favorecidos, como se indica en el cuadro que figura a continuación, ponen de manifiesto la precaria situación de una parte muy importante de la mano de obra femenina. En 1998 más del 76% de las empleadas domésticas no tenían contrato de trabajo y ganaban menos de dos salarios mínimos. Se trata, sin duda, de uno de los sectores laborales menos privilegiados, al que se dedica más del 15% de la mano de obra femenina. La mayor parte de la categoría de trabajadores no remunerados está integrada por mujeres muy jóvenes o mayores que trabajan en el sector agrícola sin garantía ni protección laboral de ningún tipo, y sin acceso a ningún tipo de relación laboral contractual, ya que trabajan en el entorno familiar. Lo mismo ocurre en el caso de las mujeres que trabajan para su propia subsistencia o la de su familia, todas ellas en el sector agrícola.

Además de por la precariedad, el trabajo de la mujer se caracteriza también por la segregación ocupacional y la discriminación salarial. Por lo que respecta a la segregación, denunciada en estudios sobre el trabajo de la mujer desde el decenio de 1970 (véase, por ejemplo, Bruschini, 1979), cabe afirmar que los denominados *ghetos de mujeres* (trabajos con un elevado porcentaje de mujeres) no sufrieron prácticamente ningún cambio entre 1988 y 1998, según información del Ministerio de Trabajo. Las siguientes son profesiones eminentemente femeninas, en las que los porcentajes oscilan entre un 94% y un 70%: costureras; profesoras de enseñanza preescolar y primaria; operadoras de teléfonos/telégrafos; enfermeras tituladas y personal de enfermería en general; recepcionistas; lavanderas/tintoreras; y profesoras de enseñanza secundaria. En cierto modo, todas esas profesiones duplican las actividades que desarrollan las mujeres en su función reproductiva, como las de cuidar de otros, lavar, planchar, cocinar y enseñar. Las oportunidades de trabajo, más limitadas, y la segregación de la mujer en profesiones tradicionalmente femeninas influyen en la escasa calidad de los puestos de trabajo que ocupan las mujeres.

Por otra parte, es cierto que, como han puesto de manifiesto algunos estudios, en los últimos decenios las mujeres han conquistado nuevos espacios laborales, como, por ejemplo, en el sector financiero y bancario, en cargos directivos en empresas públicas (Puppin, 1994 y Segnini, 1998) y en algunas profesiones prestigiosas como la abogacía y la medicina (Buschini y Lombardi, 2000). La segregación ocupacional es la causa de que se mantenga una característica identificada como fe-

¹⁰¹ La categoría de empleado doméstico se introdujo en las encuestas nacionales por muestras de hogares a partir de 1992 y se refiere al trabajo remunerado y no a las tareas domésticas realizadas por las amas de casa, que siguen incluyéndose en las encuestas como inactividad económica.

menina, la no competitividad, que contribuye a que perviva una jerarquía entre ambos sexos. Quizás su efecto más perjudicial sea que repercute en los ingresos de las trabajadoras. Habida cuenta de que la demanda de mano de obra femenina no está muy diversificada y de que la oferta está creciendo, esa relación entre la oferta y la demanda da lugar a una disminución de los salarios de las mujeres.

En el período sometido a análisis, estas dos características, los bajos salarios y la desigualdad entre los sexos, no han experimentado ningún cambio. Sin embargo, cabe destacar que se ha registrado cierto progreso en el sentido de que, entre 1985 y 1998, ha disminuido la concentración de trabajadoras en los segmentos de ingresos más bajos. No obstante, los resultados más positivos fueron los registrados entre 1985 y 1995, período en el que aumentó el porcentaje de trabajadores de ambos sexos en los segmentos que ganaban más de dos salarios mínimos, al que siguió una nueva disminución de ese porcentaje, hasta que, en 1998, se registró un nuevo aumento. Sin embargo, ninguno de esos movimientos bastó para eliminar las desigualdades salariales entre ambos sexos. Como se indica en el cuadro 34, pese a que la proporción de la población activa que ganaba más de dos salarios mínimos (SM)¹⁰² al mes aumentó en ese período, en 1998 el número de mujeres en esta horquilla salarial (40% de hombres y 47% de mujeres) seguía siendo considerablemente elevado. Cabe destacar que en 1985 el 41% de las mujeres activas seguían ganando sólo un salario mínimo al mes (frente al 23% de los hombres). También es importante señalar que el número de trabajadores que aceptan no recibir remuneración sigue siendo importante. En 1998 la diferencia con respecto a los hombres alcanzaba los 19 puntos. Posiblemente, parte de ese incremento se debe a la expansión del concepto de trabajo, que comenzó en 1992, cuando empezó a considerarse población activa a las personas que trabajaban al menos una hora a la semana, en su mayoría mujeres, aunque sólo desarrollaran actividades de producción y construcción destinadas a su propio sustento o al de su grupo familiar.

Cuadro 37

Distribución de personas activas por sexo y nivel salarial – Brasil

Nivel del salario mensual	1985		1990s		1995		1998	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Hasta un salario mínimo	23,1	41	19,9	33,3	19,0	28,2	18,4	25,8
1 a 2 salarios mínimos	24,4	20,4	20,3	20,8	21,0	19,7	20,7	21
2 a 5 salarios mínimos	25,5	15,5	29,3	21,9	28,1	18,5	29,7	21,3
Más de 5 salarios mínimos	16,6	7,4	22,8	12,5	20,3	10,1	19,6	11
Sin remuneración	10,3	15,5	7	11	10,3	22,7	10	19,9
Total (%)	100							
Millones	36,7	18,5	40,0	22,1	41,9	27,8	42,3	27,6

Fuente: Base de datos sobre la mano de obra femenina. Serie sobre los salarios de los hombres y los salarios de las mujeres.

¹⁰² En junio de 2002 el salario mínimo en el Brasil era de 200 reales, equivalentes, aproximadamente, a 75 dólares EE.UU.

Existen numerosos estudios que recogen la tendencia, largamente debatida, de que los salarios de las mujeres sean inferiores a los de los hombres cualquiera que sea el sector económico en el que trabajan. Los datos analizados a los fines del presente informe indican que la situación no ha variado. En 1998, en el sector industrial en el que las relaciones laborales suelen ser de carácter contractual, el 37% de los hombres ganaban hasta dos salarios mínimos, el 49% de las trabajadoras se encontraban en la misma horquilla salarial. En el sector de los servicios, que empleaba a más mujeres que hombres, el 76% de las trabajadoras ganaban hasta dos salarios mínimos, mientras que sólo el 41% de los hombres se encontraban en la misma categoría salarial. En el sector social, en el que también abunda la mano de obra femenina y que incluye la enseñanza y la atención de la salud, tenían ese nivel salarial el 41% de las trabajadoras y el 26% de los trabajadores. La situación inferior de la mujer en el mercado laboral también se pone de manifiesto en el notable porcentaje de trabajadoras agrícolas que no reciben remuneración, un 81%, mientras que el 30% de los hombres que trabajan en el sector sí reciben remuneración.

Algunos alegan que existen ciertas razones por las que los salarios de las mujeres son inferiores a los de los hombres. Una de ellas es el hecho de que las mujeres trabajan menos horas que los hombres. Sin embargo, en el horario laboral normal del sector estructurado de la economía, de 40 a 44 horas a la semana, en 1998 el 44% de las mujeres y el 38% de los hombres ganaban hasta dos salarios mínimos, lo que, una vez más, pone de manifiesto la desigualdad en la remuneración de hombres y mujeres.

Otra razón que se alega para explicar la diferencia de salarios de las mujeres es el tipo de relación laboral, o el puesto que ocupa la trabajadora en el ámbito profesional. Sin embargo, ese argumento tampoco se sostiene. Los niveles de la remuneración de las mujeres son siempre inferiores a los de los hombres, tanto cuando se trata de trabajadores del sector estructurado como de empleados domésticos, trabajadores autónomos o empleadores. En la categoría de los empleados domésticos, integrada mayoritariamente por mujeres, mientras que el 80% de los hombres, un grupo de sólo 300.000 trabajadores, gana hasta dos salarios mínimos, entre las empleadas domésticas, que son 4,7 millones, esa proporción alcanza el 90%. Entre los trabajadores autónomos la disparidad persiste: en ese nivel de ingresos están el 70% de las mujeres y el 50% de los hombres. (Base de datos sobre la mano de obra femenina, serie sobre los salarios de los hombres y salarios de las mujeres. En: <http://www.fcc.org.br>).

Por último, los ingresos por nivel educativo refuerzan aún más la discriminación salarial de la que son objeto las mujeres en el mercado laboral, pese al hecho de que el nivel de estudios de las mujeres es superior al de los hombres. Por ejemplo, entre las personas de ambos sexos con mayor nivel educativo, la discriminación se hace aún más evidente: en el grupo con 15 o más años de enseñanza oficial, en 1998 el 85% de los hombres y sólo el 67% de las mujeres ganaban más de cinco salarios mínimos.

Al analizar el comportamiento de los ingresos laborales por sexo, en el decenio de 1990 parecen haberse consolidado dos tendencias. La primera se refiere al total de trabajadores brasileños de ambos sexos e indica una disminución del número de hombres y mujeres que ganan los salarios más bajos o hasta dos salarios mínimos. La segunda tendencia guarda relación la desigualdad de remuneración entre hombres y mujeres en el mercado laboral como resultado de las diferencias en la

apreciación del trabajo de hombres y mujeres. En el decenio de 1990 las mujeres seguían ganando menos que los hombres, cualquiera que fuera el sector económico en el que desarrollaran su actividad, el número de horas que trabajaran, su nivel educativo y el puesto que ocuparan.

Legislación laboral y protección social

Algunos de los indicadores más importantes de la calidad de la inclusión de la mujer en el mercado laboral son el número de horas de trabajo, la relación laboral contractual, el tiempo de permanencia en el puesto de trabajo y la cotización a la Seguridad Social.

Los permisos y contratos de trabajo y la cotización a la Seguridad Social son indicadores de la reglamentación y la protección del puesto de trabajo y, tradicionalmente, la mano de obra femenina ha gozado de menos protección y reglamentación que la mano de obra masculina. Sin embargo, en el grupo de mujeres activas disponer de los permisos y contratos laborales que les corresponden y, por consiguiente, de la posibilidad de gozar de la protección de la Seguridad Social, ha sido menos frecuente que en el grupo de hombres activos. Entre 1995 y 1998 los porcentajes de hombres y mujeres activos que disponían de permisos y contratos laborales eran prácticamente similares. Ese resultado se ha visto probablemente influido por el elevado número de despidos que se produjeron en el decenio de 1990 y que afectaron fundamentalmente a los hombres. Sin embargo, también podría deberse al hecho de que se ha respetado más la legislación laboral.

Los países europeos han recurrido con frecuencia al empleo a tiempo parcial como estrategia para superar la cuestión del desempleo. Pese a que en el período sometido a análisis y, especialmente, en los cinco primeros años del decenio de 1990, el Brasil aplicó una política clara en ese ámbito, se produjo un aumento considerable del número de personas que trabajaban hasta 39 horas a la semana. Las semanas laborales de menos horas son más populares entre las mujeres y su número aumentó en el decenio de 1990, cuando el porcentaje de mujeres que trabajaban hasta 39 horas a la semana pasó del 38,7% en 1990 al 45% en 1998. Cabe recordar que estas últimas cifras podrían ser superiores a las reales debido a la mayor cobertura que se ha dado a la cuestión del “empleo” en las encuestas por hogares desde 1992. Es probable que muchas trabajadoras hayan optado por el trabajo a tiempo parcial como estrategia para armonizar el trabajo fuera del hogar con sus responsabilidades familiares y domésticas. Sin embargo, como muestran los datos, también es posible que muchas mujeres no tengan acceso a puestos de trabajo mejores, fundamentalmente a trabajos a tiempo completo, que están protegidos por la legislación laboral y mejor remunerados.

Los contratos laborales firmados por el empleador representan uno de los indicadores más importantes de empleo estructurado y reglamentación del trabajo, en la medida en que el trabajador que dispone de ese documento está menos expuesto a posibles arbitrariedades por parte del empleador por lo que respecta al nivel salarial y al goce de los derechos laborales previstos en la ley.

Discriminación contra la mujer en el mercado laboral

A lo largo de la historia, la discriminación contra la mujer se ha basado en diferencias establecidas socialmente en función de diferencias biológicas. El establecimiento de una división entre hombres y mujeres en el mercado laboral ha creado

una jerarquía entre las actividades que realizan los hombres y las que realizan las mujeres. Ello sigue afectando a la participación de la mujer en el mercado laboral y es una de las modalidades que explican mejor la discriminación contra la mujer, aun cuando no siempre esté clara la violación de derechos. Por ejemplo, es sabido que las mujeres siguen encontrándose en una situación de desventaja en relación con los hombres por lo que respecta a los salarios, los puestos y las condiciones laborales. Pese a que la mano de obra femenina del Brasil presenta uno de los niveles de crecimiento más elevados de América Latina, las mujeres se concentran en el sector de los servicios y ganan menos que los hombres. Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el período 1991-1996, en el Brasil los salarios que perciben las mujeres en sectores distintos del de la agricultura corresponden al 72% de los salarios que perciben los hombres (Bruschini, Lombardi, 2001). También se sabe que las mujeres tienden a concentrarse en sectores específicos de la actividad profesional, muchos de los cuales son considerados femeninos por la sociedad (prestación de servicios). La maternidad es un factor decisivo en la participación y permanencia de la mujer en el mercado laboral y repercute en su vida profesional porque hace más difícil su ascenso a las categorías superiores.

Según Silvia Yannoulas (2001), en el mercado laboral se detectan al menos tres formas de discriminación: la forma clara y directa, la forma indirecta u oculta, y la autodiscriminación. La primera consiste en la exclusión directa en función del sexo, la edad, el color o la etnia, entre otras cosas. Convenciones como la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer o los Convenios No. 100 y No. 111 de la OIT, sobre la igualdad de remuneración y la eliminación de la discriminación con respecto al empleo y la ocupación, además de la propia Constitución del Brasil, de 1988, prohíben, por principio, el ejercicio y el mantenimiento de esa forma de discriminación.

Sin embargo, la discriminación puede revestir formas sumamente sutiles que todavía persisten en la sociedad brasileña. En este caso, la discriminación es indirecta y se oculta tras las ideas y prácticas que influyen en las conductas socialmente aceptadas, recrean y refuerzan desigualdades como, por ejemplo, las actividades profesionales con un límite de edad. Además de esta forma de discriminación, existen mecanismos internos de represión y autodiscriminación que, según Yannoulas (2001), conforman los deseos, las expectativas y las aspiraciones de tal modo que algunas opciones educativas o profesionales pueden resultar mucho más idóneas que otras para las mujeres que desean seguir una carrera profesional. Para una mujer, los costos internos de una carrera en la enseñanza son probablemente muy inferiores a los que supondría una carrera de ciencia o ingeniería.

La definición de Yannoulas pone de manifiesto lo difícil que resulta definir o establecer el grado de discriminación al que están expuestas las mujeres brasileñas, especialmente porque la discriminación se expresa en las relaciones sociales que las personas establecen entre sí y que sufren las influencias de los valores culturales. Ejemplo de ello es la discriminación racial. Aunque la discriminación en el empleo en función del color o de la raza está claramente prohibida, varios estudios sobre la discriminación de género asociada con la motivada por el color y la raza en el mercado laboral, entre los que figuran los realizados por el Sistema de Análisis de Datos del Estado (SEADE), el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y la Movilización de Mujeres Brasileñas para la Segunda Conferencia Mundial contra el

Racismo, patrocinada por las Naciones Unidas en 2001¹⁰³, perciben la mayor discriminación de las mujeres negras. Todos esos estudios destacan el hecho de que el grupo más discriminado es el de las mujeres negras, que ganan menos y ocupan puestos peores en el mercado laboral. Según el estudio de SEADE, el nivel de escolarización haría que la discriminación fuera menor en función de la raza o el color que en función del sexo. Un análisis de los diferentes niveles de remuneración por hora, sexo, raza y nivel educativo reveló que, entre la población que había acabado la enseñanza secundaria o tenía educación superior, aunque fuera incompleta, en São Paulo, en 2000, los hombres blancos ganaban 6,29 reales por hora, los hombres negros 4,62 reales por hora, las mujeres blancas 4,35 reales por hora y las mujeres negras 2,92 reales por hora¹⁰⁴. En cualquier situación, son las mujeres negras las más perjudicadas porque son objeto de una doble discriminación (Bruschini y Lombardi, 2001).

Por lo que respecta a la situación de las trabajadoras en la familia y el hogar, este informe sobre la mano de obra femenina en el Brasil pone de manifiesto que la carga de las labores domésticas y, principalmente, el cuidado de los niños pequeños impiden a las mujeres competir con los hombres en la búsqueda de un buen puesto de trabajo en igualdad de condiciones. Las mujeres que trabajan, aunque lo hagan en el hogar, tienen una doble carga de trabajo. Las labores domésticas ni siquiera se consideran una actividad económica. Los mecanismos públicos disponibles para ayudar a las mujeres con hijos pequeños no bastan. A ese respecto, se puede afirmar que no se ha prestado la debida atención al apartado c) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en el que se indica que los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños.

Por otra parte, la ley garantiza a las mujeres que trabajan en el sector estructurado importantes derechos sociales, como una licencia de maternidad de 120 días tras el parto, un salario de maternidad y el acceso a guarderías, entre otros. Sin embargo, esto sólo se aplica a las trabajadoras incluidas en el segmento protegido del mercado laboral, en el que son minoría. Aunque el derecho a disponer de guardería está previsto en la ley, los servicios disponibles no satisfacen la demanda. Por lo que respecta a ese aspecto de la calidad de la mano de obra femenina, sería de gran importancia disponer de más información sobre la cobertura de las guarderías y los parvularios en relación con el trabajo de las madres, así como de datos sobre las licencias de maternidad y los salarios de maternidad que concede el sistema de la Seguridad Social, desglosados, de ser posible, por sector de actividad u ocupación.

Se ha observado que el nivel educativo juega un papel fundamental en el sentido de que permite a las mujeres ocupar los puestos de trabajo buenos disponibles en el mercado laboral, y que la mano de obra femenina tiene mayor nivel de escolarización

¹⁰³ Fundación SEADE/Sistema de Análisis de Datos del Estado. *La mujer y el trabajo, en búsqueda de la igualdad social*. São Paulo: Fundación SEADE, No. 3, marzo de 2001; AMB/Movilización de las Mujeres Brasileñas, CFEMEA/Centro Feminista de Estudios y Asesoramiento. *Las mujeres negras, visión de la discriminación racial en el Brasil*. Brasilia: CFEMEA, AMB, 2001; IPEA/Instituto de Investigación Económica Aplicada. *El mercado laboral, situación y análisis*. Brasilia, Río de Janeiro: Ministerio de Trabajo, IPEA, No. 13, año V, junio de 2000.

¹⁰⁴ SEADE, *op. cit.*, pág. 21.

que la masculina. Sin embargo, ello no impide que las mujeres sigan estando segregadas en actividades tradicionales y ganen menos que los hombres. Uno de los posibles motivos de que persista esa discriminación en función del sexo es la concentración de mujeres, a partir de la enseñanza secundaria, en cursos que preparan para desempeñar profesiones que el mercado laboral no valora. La mayor presencia de mujeres en el campo de las humanidades, frente a la mayor presencia de hombres en el campo de las ciencias ha sido analizada en estudios como los realizados por Barroso y Mello (1975), en el decenio de 1970, o por Rosenberg et alii (1982), en el decenio de 1980. En años más recientes, los datos recogidos por el Censo de Educación ponen de manifiesto que las mujeres prefieren las filologías, los idiomas, la literatura y las artes (83%), las ciencias humanas (82%), las ciencias biológicas (74%) y las ciencias relacionadas con la salud (67,6%) (Bruschini y Lombardi, 2001). Su presencia ha aumentado en los campos de la administración de empresas, la arquitectura y el urbanismo, y el derecho. Incluso en el campo de la ingeniería y la tecnología, campos tradicionalmente masculinos, ha sido importante el aumento de la participación femenina, aunque las mujeres siguen estando subrepresentadas en las especialidades científicas que preparan para profesiones más prestigiosas.

El aumento de la participación de la mujer en el mercado laboral es uno de los cambios más importantes que se han registrado en el país en los últimos decenios. Ese aumento ha sido el resultado de varios aspectos que son, en cierta medida, contradictorios:

- Los cambios demográficos: al tener menor número de hijos, las mujeres estaban libres para trabajar;
- Su mayor nivel de estudios mejoró sus credenciales para abrirse camino en el mercado laboral;
- Los cambios culturales relacionados con la función de la mujer en las sociedades occidentales modernas y el reconocimiento del valor de la actividad profesional ha impulsado a las mujeres al mercado laboral, fenómeno que afecta incluso a aquellas que podrían haber tenido otra opción;
- Al mismo tiempo, las familias de clase media no pueden prescindir de la ayuda económica de las mujeres. Las familias, que desde el decenio de 1980 se han ido empobreciendo, tienen nuevas necesidades generadas por la diversificación del consumo y se ven obligadas a sufragar los costos más elevados de la educación y la salud de sus hijos y familiares como consecuencia de la precaria situación del sistema de asistencia pública;
- Las necesidades económicas, el mayor número de divorcios y de hogares en los que el cabeza de familia es una mujer también han empujado a las mujeres a realizar actividades remuneradas;
- Entretanto, las mujeres, que siempre habían trabajado en actividades de producción familiar o en otras actividades no remuneradas, han empezado a ser consideradas como trabajadoras al adoptar un concepto más refinado del trabajo, y aumentar las estadísticas sobre la mano de obra femenina;
- Actualmente el nuevo grupo de trabajadoras está integrado por mujeres de más edad y casadas. Sin embargo, sus nuevas responsabilidades no las eximen de sus obligaciones familiares y maternas;

- Cualquiera que sea su situación laboral, las mujeres siguen siendo responsables de las múltiples tareas asociadas con el hogar, los hijos y la familia en general;
- Para la mayoría de las mujeres, la superposición de las labores domésticas con la actividad económica, a pesar de la gran importancia de esta última para su propia subsistencia y la de sus familias, así como para su autonomía y su poder de negociación en el ámbito familiar, supone una enorme sobrecarga; y
- Su propia condición de mujeres es la que coloca a éstas en una posición secundaria y las hace objeto de discriminación en el mercado laboral.

Las mujeres trabajadoras siempre se han concentrado en actividades del sector de los servicios, y su presencia en el sector no estructurado y no protegido ha sido impresionante, tanto en el servicio doméstico como en el trabajo por cuenta propia, o en actividades familiares o domésticas no remuneradas. Siempre se ha considerado que las amas de casa no desarrollan ninguna actividad económica, aunque el hogar suponga una importante carga de trabajo para la mayoría de las mujeres.

En el sector estructurado, que está protegido por leyes que garantizan, por lo menos a nivel jurídico, importantes derechos sociales, como la licencia de maternidad y el acceso a guarderías, las trabajadoras tienen una importante participación en el sector de los servicios, en la administración pública y en actividades de ámbito social, que incluyen las relacionadas con la enseñanza, la salud y el trabajo social. En cualquiera de esos casos, la desigualdad de la situación de las trabajadoras con respecto a sus colegas hombres se puede evaluar mediante, al menos, dos indicadores: la segregación profesional, ya sea horizontal (al ofrecer a la mujer una gama de opciones laborales más limitada) o vertical (al imponer obstáculos a su acceso a puestos de categorías superiores); y las desigualdades salariales entre los hombres y las mujeres en cualquier situación, que ya se han descrito anteriormente.

Por consiguiente, el trabajo de la mujer en un mercado laboral sexista y discriminatorio se caracteriza por peores condiciones laborales, a las que cabe añadir un nivel más bajo de empleo en el sector estructurado y de cotizaciones a la Seguridad Social, así como niveles más bajos de sindicación, lo que redundaría negativamente en su capacidad de negociación. Por ello no resulta sorprendente que esa mano de obra, debilitada y precaria, sea más vulnerable a los efectos perjudiciales de la nueva organización de la producción que está teniendo lugar a nivel mundial, y a las sucesivas crisis económicas nacionales. Aunque es importante señalar que se han abierto a las mujeres más oportunidades de empleo y buenos puestos de trabajo en algunos sectores, como las instituciones financieras y bancarias, y en algunas profesiones prestigiosas, como la medicina y la abogacía, también cabe recordar que se está apartando a las mujeres de algunas de sus ocupaciones laborales tradicionales, posiblemente como resultado de los efectos de la flexibilización del mercado sobre la mano de obra masculina. Las trabajadoras han perdido puestos de trabajo en el sector industrial y cedido su lugar a hombres en el sector de los servicios y en el sector no estructurado en general. También han perdido puestos de trabajo en los sectores administrativo, técnico y científico, entre otros, que solían ser nichos de trabajo femenino.

El impacto de la nueva estructura de producción y de la crisis económica del decenio de 1990 sobre las mujeres las ha apartado de sectores y profesiones en las que siempre habían participado activamente, desde las grandes industrias a los pequeños establecimientos comerciales. El aumento del número de mujeres que

trabajan a tiempo parcial puede ser el resultado de ese mismo proceso, aunque lo mismo ha ocurrido con la mano de obra masculina. Sin embargo, por lo que respecta a la calidad de los puestos de trabajo que ocupan las mujeres, la información analizada indica que, si bien es cierto que las mujeres ocupan los peores puestos de trabajo, no hay indicio de que haya aumentado el número de trabajadoras que ocupan ese nicho menos favorecido. Por el contrario, el número de empleadas del hogar se ha mantenido prácticamente sin cambios, aunque se ha producido un descenso en la tasa de trabajo femenino no remunerado. A ese respecto, es posible que las precarias condiciones del trabajo femenino sean en mayor medida resultado de la presión de los trabajadores hombres que han sido despedidos de trabajos mejores, que de una actitud concreta contra las mujeres. Por otra parte, en todas las situaciones evaluadas y teniendo en cuenta la legislación en vigor que, por lo menos en teoría, garantiza los mismos derechos a los hombres y a las mujeres en el mercado laboral, los datos ponen de manifiesto que, en cierto grado, se mantiene la desigualdad entre los sexos en la composición del mercado laboral y en la calidad de los puestos de trabajo a los que pueden optar las mujeres.

Artículo 12

1. *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.*

2. *Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.*

Medidas legislativas

La Constitución establece la igualdad entre hombres y mujeres y otorga protección especial a las mujeres durante el embarazo y en el trabajo y la maternidad. De acuerdo con la Constitución, *“todos tendrán derecho a la salud y el Estado tendrá la obligación de garantizarla a través de políticas sociales y económicas encaminadas a reducir los riesgos de enfermedad y otros peligros y el acceso universal e igual a todas las medidas y servicios para la promoción, la protección y la recuperación de la salud”* (artículo 196). Al establecer la protección de la familia por el Estado, en el párrafo 7 del artículo 226 se garantiza la libre elección de la planificación familiar y la obligación del Estado de proporcionar recursos educativos y científicos para el ejercicio de ese derecho.

El gran adelanto jurídico-institucional ha sido la definición de la seguridad social como conjunto integrado de medidas encaminadas a garantizar los derechos relacionados con la salud, la seguridad social y el bienestar, tres aspectos que conforman el nuevo concepto de la sanidad desde el punto de vista de las políticas sociales y que son coherentes con el establecimiento de los principios de acceso universal a los servicios de salud a todos los niveles; la asistencia integral y la participación de la comunidad en el control social de todas esas medidas.

Las Leyes Orgánicas sobre Sanidad (Ley No. 8.080, de 19 de septiembre de 1990, y Ley No. 8.142, de 28 de diciembre de 1990) regulan la disposición

constitucional reiterando los principios ya establecidos y definiendo algunas directrices como: la solidaridad financiera; la descentralización, haciendo especial hincapié en los municipios; la igualdad asistencial, sin perjuicios ni privilegios de ningún tipo; el derecho a la información; y la protección de la autonomía de las personas en defensa de su integridad física y moral. En ellas se establecen también los comités intersectoriales que se encargarán de preparar políticas y programas de interés para la salud y cuya ejecución afectará a ámbitos que no forman parte del Sistema Único de Salud (SUS). En la Resolución No. 39 hecha pública por el Consejo Nacional de la Salud el 4 de febrero de 1993 se prevé la creación del Comité Intersectorial para la Salud de la Mujer.

La administración del SUS se complementa con las Normas Operacionales Básicas (NOB) y con otros varios reglamentos administrativos, así como con las normas técnicas emitidas por el Ministerio de Sanidad y con las resoluciones del Consejo Nacional de la Salud, en el ámbito del Gobierno Central. La aplicación de las políticas de sanidad es obligación conjunta de los estados, los municipios y el Distrito Federal, que tienen libertad para gestionar el sistema en su territorio. Por lo tanto, a nivel estatal y municipal, la inexistencia de una normativa federal no impide regular los asuntos con arreglo a los principios de la legislación federal. La participación de la sociedad civil en el proceso de gestión y aplicación del SUS se garantiza a través de la Conferencia Nacional sobre Salud, que se celebra cada cuatro años, y de la igualdad de representación ante los Consejos Nacional, Estatales y Municipales de Salud.

En el artículo 199 de la Constitución Federal se dispone que la empresa privada puede participar en la asistencia sanitaria. La cuestión se regula en virtud de la Ley No. 9.656/98, en la que se prevé la exclusión de la asistencia obstétrica de los seguros médicos si ésta no se había contratado con anterioridad, y de los servicios de reproducción asistida e inseminación artificial. La cobertura para los recién nacidos sólo se garantiza durante los primeros 30 meses de vida, incluida la asistencia en la UCI neonatal, manteniéndose la cobertura si el recién nacido ha sido incluido en el plan de seguro médico como persona a cargo, y la compañía de seguros no puede alegar la preexistencia de una enfermedad o lesión ni establecer períodos de carencia para el niño. Esa garantía supone un adelanto dado que antes de que se promulgara esa Ley los recién nacidos no tenían cobertura médica a menos que ésta se hubiera contratado antes de su nacimiento. En virtud de la nueva Ley se estableció un Consejo Nacional Complementario de Salud, integrado por personal del Ministerio de Sanidad, y una Cámara de Salud, que es un órgano consultivo permanente integrado por representantes de varios sectores, entre los que figuran las organizaciones de defensa de los consumidores¹⁰⁵.

La encuesta suplementaria sobre salud del PNAD-FIBGE de 1998 pone de manifiesto la importancia de los seguros médicos privados para la población y recoge su regulación por las autoridades públicas. Alrededor de 39 millones de brasileños, especialmente en las zonas urbanas, tienen contratado ese tipo de seguro que incluye servicios ambulatorios y hospitalarios, así como pruebas y reconocimientos terapéuticos y de diagnóstico. Los usuarios de los seguros médicos son personas de altos

¹⁰⁵ Mediante la Ley Provisional No. 1.928/99, el Gobierno Federal creó la Agencia Nacional Complementaria de Salud, cuya misión es promover la defensa del interés público en la atención sanitaria.

ingresos, integradas en el mercado laboral y, en su mayoría, mujeres, que por lo general, gozan de buena salud.

El párrafo 7 del artículo 226 de la Constitución Federal, en el que se establece el derecho de todo ciudadano a la planificación de la familia, se reguló en virtud de la Ley No. 9.263/96, en la que se define la planificación familiar como el conjunto de medidas encaminadas a controlar la fecundidad que garantiza a las mujeres, los hombres o las parejas los mismos derechos por lo que respecta al inicio, la limitación o la ampliación de la progenie (artículo 2). La ley dispone también la igualdad de acceso a la información, los métodos y las técnicas disponibles sobre control de la natalidad (artículo 4) y la orientación de la población mediante medidas y actividades preventivas y educativas. El proceso legislativo de aprobación de esa ley fue lenta y difícil, especialmente con respecto a la inclusión de la esterilización quirúrgica como método anticonceptivo. En 1996 la Ley No. 9.263 se aprobó con el veto presidencial¹⁰⁶ y, en 1997, cinco años después de que el Comité Parlamentario de Investigación hubiera concluido su labor, pudo por fin promulgarse sin ningún veto. El conjunto de medidas previstas en su artículo 3 incluye la asistencia para la concepción y la anticoncepción; la atención prenatal, durante el parto y en el puerperio; la asistencia al recién nacido; la lucha contra las enfermedades de transmisión sexual; y la prevención del cáncer de útero, mama y pene y la lucha contra esas enfermedades. En su artículo 10, la Ley establece las condiciones para la esterilización quirúrgica voluntaria: “I – de los hombres y mujeres con capacidad jurídica plena y de las *personas mayores de 25 años o con al menos dos hijos vivos*, siempre que haya transcurrido un plazo mínimo de 60 días entre el momento en que se manifestó el deseo de recurrir a la esterilización y el momento en el que se realiza la operación quirúrgica. Durante ese período de 60 días se proporcionará a la persona acceso a los servicios de control de la fecundidad, y será asesorada por un equipo interdisciplinario con el fin de desalentar las esterilizaciones tempranas”. La esterilización quirúrgica de personas que carecen de capacidad jurídica sólo puede realizarse con autorización judicial con arreglo a lo dispuesto en la ley. En el caso de la sociedad conyugal, una cuestión jurídica polémica es el requisito de que ambos cónyuges manifiesten su consentimiento para que uno de ellos se someta a la esterilización quirúrgica. Esta imposición jurídica contradice el principio de libertad y autonomía de la persona humana y, habida cuenta de las desigualdades que todavía persisten en las relaciones entre hombres y mujeres, puede suponer una limitación para éstas que no podrán tomar libremente decisiones sobre su propio cuerpo. La Ley establece que se debe informar obligatoriamente sobre las esterilizaciones y prohíbe el requisito de que se demuestre la esterilización a los fines de la admisión para ocupar un puesto de trabajo o de la permanencia en éste. Asimismo reitera las disposiciones de la Ley No. 9.029/95 y establece sanciones penales para la realización de esterilizaciones quirúrgicas contrarias a la ley, para el incumplimiento por el médico del requisito de notificación a las autoridades sanitarias competentes de la esterilización quirúrgica realizada; para la inducción o instigación mediante engaños a la práctica de la esterilización; y para el requisito de la prueba del embarazo a los fines de la admisión para ocupar un puesto de trabajo o de la permanencia en éste. Las sanciones impuestas a los autores de esos hechos también se aplican a los ejecutivos y a otras personas responsables, así como a las instituciones en que esos hechos tengan lugar.

¹⁰⁶ El Presidente de la República vetó los siguientes artículos: 10; 11; párrafo único del artículo 14; y 15, todos ellos relativos a la esterilización quirúrgica.

En la Ley No. 9.797/99 se establece la obligación del Sistema Único de Salud (SUS) de sufragar las operaciones de cirugía reconstructiva de los senos en caso de mutilación resultante del tratamiento del cáncer y se reconoce que esa cirugía es importante para la salud de la mujer y no es meramente cirugía estética. A su vez, la Ley No. 10.223, de 15 de mayo de 2001, establece la misma obligación por parte de las compañías privadas de seguros médicos.

Otra cuestión que conviene destacar en relación con la salud de la mujer es la del aborto tipificado como delito en el Código Penal, que sólo prevé dos casos en los que no se aplicarán sanciones: cuando no haya otra forma de salvar la vida de la mujer, y cuando el embarazo sea el resultado de una violación. Actualmente el Congreso Nacional tiene ante sí 14 proyectos de ley sobre interrupción del embarazo. Los proyectos de ley son de carácter diverso y proponen la regulación de los abortos realizados por el SUS en los casos mencionados; la ampliación de los beneficios legales en caso de malformación del feto; la interrupción del embarazo por deseo de la mujer y condicionada al período de embarazo; y la supresión de la norma técnica del Ministerio de Sanidad que regula la realización de abortos por el SUS.

No existe ninguna ley de ámbito nacional que regule la reproducción asistida y sus consecuencias en los distintos ámbitos jurídicos. Sólo se han regulado los aspectos técnicos y los aspectos de investigación en virtud, respectivamente, de la Resolución No. 1.358/92 del Consejo Federal de Medicina y de las "*Normas éticas para la investigación con seres humanos*" (Resolución No. 196/96 del Consejo Nacional de Salud). El Congreso Nacional está examinando dos proyectos de ley sobre la cuestión. La inexistencia de normas y de un órgano de inspección de ámbito nacional puede entrañar problemas para la salud de la mujer por lo que es preciso que se adopte una normativa.

Constituciones de los estados

Las Constituciones de los estados incluyen disposiciones de carácter general sobre el sistema sanitario y reiteran el derecho constitucional de todos a la salud. Algunas constituciones garantizan la atención integral de la salud de la mujer, pero la principal preocupación de los representantes estatales ha sido la cuestión de la planificación familiar, a la vista de los informes sobre la esterilización masiva de mujeres.

Temas contemplados en las constituciones de los Estados:

- Atención integral de la salud de las mujeres
- Atención integral de la salud de niños y adolescentes
- Libre acceso a pruebas médicas para la detección del cáncer de mama y de útero.
- Planificación de la familia/acceso a la elección de métodos sin coacción.
- Elección del tamaño de la familia.
- Prohibición de la exigencia de pruebas de embarazo y pruebas de esterilización.
- Aborto garantizado por ley.
- Prohibición del aborto provocado.
- Prohibición de los experimentos perjudiciales para la salud humana con medicamentos y métodos anticonceptivos
- Consultorios sobre sexualidad

Estados brasileños

- Bahía, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná, Río de Janeiro, São Paulo y Tocantins
- Acre, Piauí y Rondônia
- Pernambuco y Tocantins
- Amapá, Amazonas, Bahía, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Pará, Paraná, Pernambuco, Río de Janeiro, Río Grande do Norte, Río Grande do Sul, Roraima, São Paulo, Sergipe, y Tocantins.
- Piauí
- Amapá, Bahía y Río de Janeiro
- Amazonas, Bahía, Goiás, Minas Gerais, Pará, Río de Janeiro, São Paulo, y Tocantins
- Goiás
- Bahía, Pará y Roraima
- São Paulo y Tocantins

Todas las constituciones de los estados establecen el derecho de toda persona a la salud. Algunas constituciones incluyen el derecho a la salud entre los derechos y garantías fundamentales, además de consagrar el derecho a la salud en el capítulo relativo a esa cuestión.

Las constituciones de diez Estados¹⁰⁷ y la Ley Orgánica del Distrito Federal hacen referencia expresa a la salud de la mujer. Cabe destacar las disposiciones de la Constitución del Estado de Ceará, que establece la obligación del Sistema Único de Salud de aplicar y garantizar las medidas del programa de atención integral de la salud de la mujer que tengan por objeto satisfacer las necesidades concretas de la población femenina del Estado en todas las etapas de la vida, desde el nacimiento hasta la vejez.

¹⁰⁷ Acre, Amapá, Bahía, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná, Río de Janeiro, São Paulo, y Tocantins.

Además de la protección plena de la salud de la mujer, las constituciones de los estados de Bahía, Goiás, Río de Janeiro y Tocantins, y la Ley Orgánica del Distrito Federal, también otorgan a la mujer protección especial durante el embarazo, el parto y el período de lactancia. Las constituciones de los estados de Amazonas, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima y Sergipe limitan la protección de la salud de la mujer a tres fases de su vida (embarazo, parto y lactancia) y no prevén la atención integral de la salud de la mujer, con lo que se refuerza la función reproductora asignada tradicionalmente a ésta.

La mayoría de las constituciones de los estados¹⁰⁸ establecen el derecho a la planificación familiar, con excepción de las constituciones de Acre, Alagoas, Minas Gerais, Mato Grosso, Piauí, Rondônia y Sergipe. La mayoría de esas constituciones¹⁰⁹ que abordan la cuestión de la planificación familiar establecen que ésta será elegida libremente por la pareja. Las constituciones de Goiás y Tocantins establecen que este derecho será ejercido por el hombre y la mujer; la Constitución de Río de Janeiro establece que el derecho a la planificación familiar será ejercido por la mujer, el hombre o la pareja, en ese orden; la Constitución de São Paulo, a su vez, determina que el derecho será ejercido por el hombre, la mujer o la pareja, también en ese orden. La Constitución de Pará establece que el derecho a la planificación familiar será ejercido por la familia.

En las constituciones de los estados de Bahía, Goiás, Pará, Río de Janeiro, Roraima, Sergipe y Tocantins se establecen claramente los aspectos relacionados con los usos, los estudios y la inspección en relación con los métodos anticonceptivos. Cabe destacar la constitución de Bahía, que, en el capítulo relativo a los derechos de la mujer, alienta la investigación encaminada a mejorar y ampliar la producción nacional de métodos anticonceptivos masculinos y femeninos eficaces que no sean perjudiciales para la salud humana. Esa constitución prohíbe claramente la experimentación en seres humanos de sustancias, medicamentos y métodos anticonceptivos que sean perjudiciales para la salud humana, cuyos efectos no conozcan cabalmente los usuarios y que no sean objeto de inspecciones por las autoridades públicas y las entidades de representación. La constitución del estado de Río de Janeiro prevé también la posibilidad de adoptar nuevas prácticas asistenciales relacionadas con el derecho a la reproducción, sobre la base de la experiencia de grupos e instituciones de defensa de la salud de la mujer.

Las constituciones de los estados de Amazonas, Bahía, Goiás, Minas Gerais, Paraná, São Paulo y Tocantins, y la Ley Orgánica del Distrito Federal establecen el derecho al aborto en los casos previstos por la ley. Cabe destacar que la constitución de Amazonas establece claramente la libre elección de la mujer por lo que respecta a la maternidad y la prestación, en caso de aborto legal, de asistencia social, legal, médica y psicológica a las mujeres por parte de la red de salud pública y de otras instituciones. La constitución de Bahía no sólo prevé el derecho al aborto legal sino también la asistencia, en instituciones especiales, a las mujeres que tienen que hacer frente a un embarazo no deseado. El Sistema Único de Salud proporciona asistencia

¹⁰⁸ Amapá, Amazonas, Bahía, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Paraíba, Pernambuco, Río de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo y Tocantins.

¹⁰⁹ Bahía, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina y el Distrito Federal.

médica y psicológica especializada a las mujeres víctimas de una violación. Esa asistencia también se prevé en la constitución del estado de Tocantins.

La constitución del estado de Río de Janeiro es, sin duda, la más avanzada por lo que respecta a la cuestión del aborto al establecer, en cumplimiento con el principio del respeto de la dignidad humana, la asistencia a las mujeres en caso de aborto, espontáneo o provocado, así como en caso de violencia sexual, en servicios especiales garantizados directa o indirectamente por los poderes públicos.

En cambio, la constitución del estado de Espírito Santo sitúa al mismo nivel, como prácticas criminales contra la vida humana, el aborto, el suicidio, la eutanasia, el genocidio, la tortura, y la violencia física, psicológica y moral que afecten a la dignidad y la integridad de la persona humana.

Comisiones parlamentarias de investigación

En los países democráticos son frecuentes los mecanismos de control de la administración pública por parte del poder legislativo. Por ejemplo, la Constitución Federal del Brasil prevé la creación de comisiones parlamentarias de investigación (CPI) que una o ambas cámaras legislativas pueden constituir a petición de cualquier ciudadano o por una reclamación presentada por cualquier ciudadano. La principal característica de las CPI es su capacidad de investigación, que es típica de las autoridades judiciales, y su capacidad de iniciar, a través del ministerio fiscal, procesos civiles o penales contra los autores de los delitos. En el Brasil, las CPI han dado resultados importantes en la lucha contra la corrupción y la promoción de la moralidad pública, actuando como un mecanismo eficaz para la solución política de casos importantes para la nación.

La Cámara de Diputados ha investigado las causas, en el Brasil, de dos cuestiones a las que se hace referencia en el presente informe: la esterilización femenina (investigación concluida en 1993) y la mortalidad materna (investigación concluida en agosto de 2001).

La esterilización quirúrgica ha sido muy utilizada en el Brasil como método anticonceptivo, a pesar del entendimiento que solía prevalecer antes de la promulgación de la Ley No. 9.263/96, a saber, que la práctica representaba un daño físico que entrañaba la pérdida de la función. El Decreto No. 20.931/31 prohibía expresamente la práctica de la esterilización quirúrgica, con o sin el consentimiento del paciente. En 1991 la Cámara de Diputados estableció una Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI)¹¹⁰ cuyas conclusiones demostraron la veracidad de los informes de que se habían producido esterilizaciones masivas en el país, con o sin el consentimiento de las mujeres, promovidas por los gobiernos y por organizaciones internacionales interesadas en controlar el crecimiento demográfico del Brasil¹¹¹ y facilitada por los políticos brasileños en busca de votos. En su conclusión, el informe de la CPI hacía hincapié en que las mujeres se sometían a la esterilización por no disponer de métodos anticonceptivos reversibles alternativos, y que la ligadura de trompas se solía realizar durante las cesáreas. Actualmente se está tratando de invertir el elevado

¹¹⁰ Informe final publicado por el Comité sobre la ciudadanía y la reproducción, suplementos CCR 2, como apéndice al estudio de Silvia Pimentel sobre “Los derechos reproductivos y el sistema jurídico brasileño: aportaciones a una medida político-jurídica de cambio”, 1993, págs. 96 a 111.

¹¹¹ Según datos del IBGE, hasta 1986 se esterilizó a 5.900.238 mujeres. La cifra representa el 13,8% del total de las mujeres del grupo de edades comprendidas entre los 15 y los 54 años.

porcentaje de cesáreas causado por la esterilización masiva. Pese a la recomendación expresa de que el ministerio fiscal investigara los informes sobre el uso de la esterilización con fines electorales, hasta la fecha no se ha emprendido ninguna acción judicial contra los autores. La regulación del párrafo 7 de la Constitución Federal también fue lenta ya que no concluyó hasta cinco años después de que se estableciera la CPI, mediante la promulgación de la Ley No. 9.263/96, mencionada anteriormente.

En 1996 se creó una Comisión Parlamentaria de Investigación para investigar la elevada tasa de mortalidad materna en el Brasil, y el cargo de que las muertes pudieran deberse a la falta de atención prenatal, durante el parto y en el puerperio. En agosto de 2001, la CPI llegó a la conclusión de que la elevada tasa de mortalidad materna estaba relacionada con la falta de acceso a los servicios de salud, la falta de calidad de los servicios disponibles, la falta de información y las dificultades de acceso a los métodos anticonceptivos. En su mayoría, las víctimas eran mujeres de bajos ingresos con un nivel educativo bajo, lo que ponía de manifiesto el carácter socialmente aberrante de esas muertes. La Comisión confirmó también que esas muertes no se notificaban debidamente, lo que redundaba en perjuicio de la adopción de medidas preventivas.

Las dificultades identificadas por la CPI en relación con la reducción de las tasas de mortalidad materna eran las siguientes: la interrupción de los programas en curso; la incapacidad de algunos municipios de aplicar medidas de atención de la salud; la falta de mecanismos de evaluación y control por parte de la administración del Sistema Único de Salud; la falta de profesionales en las zonas rurales; la carencia de fondos, instrumentos e instalaciones para prestar una atención sanitaria adecuada; la falta de servicios de planificación familiar, que da lugar a la realización de abortos clandestinos; la inexistencia de comités sobre la mortalidad materna¹¹² en muchos municipios y estados; y la inexistencia de servicios de ombudsman en los que se reciban los informes.

En el documento final se recomendaba que se hiciera hincapié en la atención integral de la salud de la mujer y se reconocía que las medidas propuestas por el Ministerio de Sanidad en el marco del Programa de Asistencia Integral a la Salud de la Mujer (PAISM) cubría adecuadamente muchos de los problemas básicos: la garantía de fondos para adquirir equipo; la organización de la logística de transporte y la identificación de vacantes; los insumos; el reconocimiento de su valía y la formación de los profesionales de la salud, haciendo hincapié en los aspectos técnico y ético; la difusión de los derechos de las mujeres embarazadas y de los factores de riesgo, como la anemia drepanocítica, la malaria, la anemia y la desnutrición; la creación de servicios de ombudsman; la aplicación de programas de ingresos mínimos para las mujeres embarazadas; y la distribución gratuita de billetes de transporte para garantizar la asistencia a las citas médicas prenatales, entre otras cosas. Por último, recomendaba que el Congreso Nacional aprobara proyectos de ley sobre la cuestión de la mortalidad materna que abarcaran temas como la creación de programas de educación sexual, la obligación de aplicar algunos programas sanitarios y de realizar pruebas médicas, la mejora del proceso de notificación y las prestaciones sociales.

¹¹² Creados en el Ministerio de Salud, los Comités sobre mortalidad materna se crearon a nivel estatal, regional y municipal. En ellos, el Gobierno y la sociedad civil colaboran a fin de identificar, investigar y analizar la mortalidad materna y proponer medidas de intervención.

En el plano normativo legal, el modelo sanitario de que dispone el Brasil está en conformidad con los principios de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, salvo por lo que respecta al trato otorgado a la cuestión del aborto, que se sigue abordando desde el punto de vista de la sanción de un acto delictivo en lugar de desde una perspectiva de salud pública. Sin embargo, la aplicación del modelo de sanidad vigente a través de la legislación ha sido lenta y ha tenido que hacer frente a importantes dificultades a nivel local. Además, la concentración de las medidas en algunos ámbitos concretos sigue estando en contradicción con el imperio de la ley. Sin embargo, el Estado se ha esforzado por descentralizar sus servicios, lo que supone compartir el poder y poner en marcha un diálogo permanente y fluido entre los distintos niveles de gobierno, además de cualificar a los dirigentes de la comunidad, a fin de que el sistema funcione sin tropiezos.

Medidas del Gobierno

El Ámbito técnico de la salud de la mujer forma parte del Departamento de Medidas Programáticas Estratégicas del Ministerio de Sanidad, junto con los Ámbitos técnicos de salud de los trabajadores y los adolescentes, y los Comités nacionales de coordinación de las enfermedades de transmisión sexual/SIDA, la hipertensión y la diabetes. Su objetivo es preparar protocolos y material docente; formar a los recursos humanos; aplicar mecanismos que promuevan el desarrollo de políticas relacionadas con los ámbitos técnicos; y brindar cooperación técnica y financiera a los estados y municipios de conformidad con las directrices del Sistema Único de Salud.

La política gubernamental más importante sobre la salud de la mujer es el Programa de Asistencia Integral a la Salud de la Mujer (PAISM). El Gobierno Federal empezó a aplicar en 1984 ese Programa, que es el resultado de la movilización y la organización del movimiento de mujeres y del movimiento sanitario, y que incluye medidas encaminadas a prestar una asistencia integral a la salud de la mujer que no se limiten a la planificación familiar y la atención prenatal, que correrán a cargo de los estados y municipios. La importancia del PAISM, que ha introducido el lenguaje de los derechos humanos de la mujer, es incuestionable. El Programa ha influido en el proceso legislativo, consolidado los importantes derechos para la salud de la mujer previstos en la Constitución de 1988 y permitido organizar, debatir y desarrollar nuevos derechos basados en su concepción original.

Otro programa que ha tenido gran importancia en el ámbito de la asistencia a la salud de la mujer ha sido el Programa de Salud de la Familia. Ese Programa, creado en 1994, se deriva del Programa de Agentes de Salud de la Comunidad que se puso en marcha en 1991, y tiene por objeto reorganizar la atención básica de la salud asociando a la población de una zona determinada a un equipo interprofesional que ofrece fundamentalmente medidas preventivas y asistencia a domicilio, con el fin de garantizar la asistencia integral a las personas y a las familias y de garantizar que, cuando la salud de la persona así lo requiera, ésta sea remitida a un hospital o a otro tipo de servicio más complejo. La cobertura del programa sigue siendo limitada, pero sus resultados han sido positivos en los municipios más pequeños, en los que la atención de la salud, especialmente por lo que respecta a las mujeres y los niños, es precaria.

Entre las medidas prioritarias del Programa de Salud de la Familia, establecido en virtud de la resolución No. 259 del Consejo Nacional de la Salud, de 4 de abril de 1997, figuran las siguientes: la promoción de la salud de las embarazadas (atención prenatal, durante el parto, en el puerperio y durante la lactancia); la vigilancia nutricional y la educación de los niños y las familias; las medidas educativas para prevenir la violencia doméstica; la planificación familiar; las enfermedades del climaterio y las enfermedades de transmisión sexual, el SIDA, el cáncer de útero y el cáncer de mama. Estas directrices ya se han incorporado a las decisiones administrativas que prevén la participación de los municipios en el programa.

La última evaluación del Ministerio de Sanidad ha puesto de manifiesto la eficacia del Programa en el ámbito de la salud reproductiva y sexual: ha aumentado la atención prenatal y pediátrica, la planificación familiar y la asistencia ginecológica, y mejorado el control de la hipertensión (que repercutía en la mortalidad materna) y de las enfermedades de transmisión sexual. Sin embargo, la calidad de los servicios sigue siendo deficiente. Según la evaluación del Ministerio de Sanidad¹¹³ en el ámbito de la atención prenatal, por ejemplo, sólo el 14,8% de los equipos de salud de la familia disponen de todos los recursos que necesitan para realizar su trabajo; ese porcentaje aumenta hasta situarse en un 17,6% si no se cuentan los equipos de ecografía, y a un 33,1% si no se cuenta el suministro de sulfato férrico. Esos porcentajes, muy bajos, ponen de manifiesto la necesidad de invertir en la calidad de la asistencia que prestan las unidades de salud de la familia. Otros problemas que es preciso resolver a fin de reducir la mortalidad materna son el acceso a los hospitales en el momento del parto y la calidad de la atención médica, especialmente a la vista de la elevada tasa (60,9%)¹¹⁴ de muertes derivadas de causas obstétricas directas (eclampsia, hemorragia, aborto espontáneo o provocado, infección puerperal, embolia pulmonar después de una cesárea) y de causas obstétricas indirectas (39,1%).

La falta de profesionales de la salud en las zonas rurales dio lugar a la publicación del Decreto No. 3.745/2001, en el que se establecía el Programa para la interiorización del trabajo en la esfera de la salud, que tenía por objeto alentar a médicos y enfermeras a instalarse en los municipios más necesitados, haciendo hincapié en las estrategias del Programa de Salud de la Familia.

A través de la resolución No. 259, de 4 de diciembre de 1997, el Consejo Nacional de la Salud definió los criterios que constituían los requisitos previos para la aprobación del Programa y estableció, como medidas prioritarias, la promoción de la salud de las embarazadas (atención prenatal, durante el parto, en el puerperio, y durante la lactancia); la vigilancia nutricional y la educación de los niños y las familias; las medidas educativas para prevenir la violencia doméstica; la planificación familiar; las enfermedades del climaterio y las enfermedades de transmisión sexual, el SIDA, el cáncer de útero y el cáncer de mama. Esas directrices se han incorporado a las decisiones administrativas que prevén la participación de los municipios en el programa.

Partiendo del diagnóstico establecido anteriormente, cabe hacer hincapié en las principales medidas ejecutivas, por temas:

¹¹³ <http://www.saude.gov.br/Programas/mulher/operacional.htm>

¹¹⁴ Datos procedentes del “Estudio sobre la magnitud de la mortalidad materna en 15 ciudades brasileñas”, realizado por Ana Cristina D’Andreatta Tanaka y Lia Mitsuki, y financiado por el UNICEF, São Paulo, 1999. Disponible en la página web del Ministerio de Sanidad en <http://www.saude.gov.br>.

Mortalidad materna

Desde 1994 se han aplicado importantes medidas en el marco del Sistema Único de Salud (SUS), con el fin de reducir la mortalidad materna. Entre ellas figura la inclusión del parto en el propio domicilio en la lista de procedimientos cubiertos por el SUS; la mejora de la formación de las comadronas y el reconocimiento de su profesión; el pago por el SUS de los partos asistidos por enfermeras obstétricas en las redes pública; el pago por el SUS de los métodos de analgesia utilizados durante el parto; el incremento gradual de los precios del parto a fin de reducir la elevada tasa de cesáreas, fijando un porcentaje máximo de cesáreas en relación con el número de partos por hospital para cada semestre hasta el primer semestre de 2000. Según estadísticas del Ministerio de Sanidad difundidas por los medios de comunicación, la tasa de cesáreas que, en 1998, era del 32%, se redujo a un 25% en 2000. Sin embargo, sigue siendo muy elevada si se compara con el 15% recomendado por la Organización Mundial de la Salud.

Además de las medidas mencionadas, el Ministerio de Sanidad ha declarado el 28 de mayo Día Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna. En esa fecha se llevará a cabo una evaluación a todos los niveles del SUS. En 1994 el Ministerio estableció también la Comisión Nacional para la Prevención de la Mortalidad Materna, institución de carácter técnico consultivo, y aprobó, en el Consejo Nacional de la Salud, resoluciones en las que se establece la notificación obligatoria de las muertes derivadas de la maternidad, y la regulación y prestación de servicios de interrupción del embarazo por el SUS de acuerdo con lo dispuesto por la ley.

El SUS está poniendo en marcha sistemas de referencia a nivel estatal para los embarazos de alto riesgo, un Comité para el estudio de la mortalidad materna, un Comité para el estudio de la atención neonatal, una Comisión sobre las infecciones hospitalarias, un Servicio de asistencia prenatal y planificación familiar para mujeres con embarazos de alto riesgo, con un equipo interdisciplinario que incluya asistencia social y psicológica (Decisiones Administrativas No. 3.016, de 19 de junio de 1998; No. 3.017, de 19 de junio de 1998; No. 3.018, de 19 de junio de 1998; No. 3.477, de 20 de junio de 1998; y No. 3.482, de 20 de agosto de 1998, emitidas todas ellas por el Ministro de Sanidad).

El Programa para una atención prenatal y durante el parto más humana se estableció en virtud de las Decisiones Administrativas No. 569, 570 y 571, de 1º de junio de 2000, del Ministerio de Sanidad, para aplicarlo en colaboración con la Secretaría de Sanidad de los estados, municipios y el Distrito Federal, a fin de promover los servicios preventivos y de asistencia para las mujeres embarazadas y los recién nacidos y de ampliar el acceso a esos servicios. El programa comprende la prestación de atención prenatal integral asociada a la atención durante el parto y el puerperio, además de inversiones en el ámbito de la asistencia obstétrica y prenatal.

Prevención y tratamiento de las lesiones resultantes de la violencia sexual contra mujeres y adolescentes

En 1998 el Ministerio de Sanidad hizo pública una normativa técnica sobre la "Prevención y tratamiento de las lesiones resultantes de la violencia sexual contra mujeres y adolescentes", en cumplimiento de la resolución No. 258, de 6 de noviembre de 1997, hecha pública por el Consejo Nacional de la Salud, el artículo 128 del Código Penal y las directrices de las Leyes No. 8.080/90 (Ley orgánica de salud) y No. 8.142/90 (Ley de la administración del Sistema Único de Salud).

En líneas generales, la normativa técnica mencionada aborda la cuestión de manera adecuada. El servicio propuesto no se limita al aborto, ya que incluye la asistencia integral respecto de todas las lesiones resultantes de la violencia sexual, con la consiguiente reducción de las tasas de aborto. La normativa incluye también la utilización de anticonceptivos de urgencia. Además, hace hincapié en la responsabilidad de las administraciones estatales y municipales de establecer centros de referencia, capacitar a equipos sanitarios para que presten una atención adecuada en esos casos, y evaluar las actividades realizadas. La propuesta entraña la creación de un equipo interprofesional que preste asistencia psicológica y social a las víctimas.

La aprobación de la normativa técnica es la primera medida de éxito encaminada a fomentar, orientar y crear servicios que presten este tipo de asistencia. Sin embargo, sus bases todavía no son sólidas. El Ministro de Sanidad ha recibido cartas de grupos y militantes antiabortistas que solicitan la derogación de la normativa técnica. Además, el diputado federal Severino Cavalcanti (PPB/Pernambuco) presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley (No. 737/98) en el que se proponía el aplazamiento de la aplicación de la normativa técnica aprobada por el Ministerio de Sanidad.

Planificación familiar

La Ley No. 9.263/96 permitió ampliar la asistencia que presta la red de salud pública, especialmente en el marco de los programas de atención básica de la salud, en relación con los métodos anticonceptivos reversibles. Las dificultades están relacionadas con la falta de métodos anticonceptivos reversibles suficientes para su distribución; la distribución de preservativos, efectuada básicamente a través del Comité Nacional de Coordinación de la lucha contra las Enfermedades de Transmisión Sexual/SIDA; la falta de información de los profesionales de la salud acerca de los métodos; la escasa cobertura de las actividades educativas en ese ámbito; la interrupción de las campañas; y la deficiente asistencia ante las solicitudes de esterilización en los hospitales públicos, donde la intervención no puede realizarse hasta transcurridos 60 días a partir de la fecha en que se ha manifestado el deseo de someterse a ella, y después de que la persona interesada mantenga una conversación educativa e informativa destinada a promover el uso de métodos anticonceptivos reversibles.

Por otra parte, la anticoncepción irreversible, cuando se realiza de acuerdo con lo previsto por la ley, constituye un derecho individual, aunque, según un estudio realizado por la Comisión sobre la ciudadanía y la reproducción, todavía se realizan intervenciones de esterilización ilegales. El estudio, que abarca 23 de los 37 hospitales en los que se realizan ligaduras de trompas y vasectomías, pone de manifiesto que muchas personas violan la ley al imponer condiciones no previstas en ella, como el que la persona que desee someterse a la intervención sea miembro de una pareja casada estable, tenga más de 25 años, o más de dos hijos en el caso de las mujeres menores de 25 años. El principal argumento que se utiliza en esos casos es que la persona que se somete a la operación pueda arrepentirse dado que el método es irreversible. En uno de los hospitales objeto del estudio se indicó que la ley se incumple deliberadamente ante el riesgo de arrepentimiento.

La esterilización voluntaria, prevista en la Ley No. 9.263, de 12 de enero de 1996, sobre el derecho a la planificación familiar, sólo se aplica a los hombres y mujeres de más de 25 años o con al menos dos hijos vivos, siempre que se observe el plazo de 60 días a partir de la fecha en que se manifiesta el deseo de someterse a

la esterilización y la intervención propiamente dicha. Durante ese período de espera, la persona interesada debe tener acceso a los servicios de control de la fecundidad y al asesoramiento de un equipo interdisciplinario que trata de desalentar la esterilización temprana. También se permite la esterilización cuando, en un informe escrito y firmado por dos médicos se demuestra que están en juego la salud de la mujer o de su futuro hijo. La esterilización requiere el consentimiento escrito de la persona interesada, que ésta no deberá firmar hasta haber sido convenientemente informada de los riesgos quirúrgicos, los posibles efectos secundarios, las dificultades para recuperar la fecundidad mediante otra intervención quirúrgica, y los métodos anticonceptivos reversibles existentes¹¹⁵.

No existen directrices concretas con respecto a la asistencia a los adolescentes. Ese hecho ha suscitado dudas entre los equipos de salud por lo que respecta a los derechos de los adolescentes a acceder a métodos anticonceptivos sin autorización de sus padres. Sin embargo, el Código de Ética Médica adopta el criterio del desarrollo intelectual en la relación médico-paciente, que prevé expresamente el respeto de la opinión de los niños y adolescentes, la protección de la confidencialidad profesional, y la asistencia integral, en la medida en que el paciente sea capaz de evaluar el problema y de resolverlo por sus propios medios.

La epidemia de SIDA

Desde 1997 el Ministerio de Sanidad ha considerado prioritaria la prevención de la transmisión del VIH durante el embarazo y adoptado las siguientes medidas para hacerle frente: a) la recomendación de la prueba del VIH a las mujeres embarazadas que acudan a los servicios de salud pública; b) la formación de equipos en los ambulatorios y centros de atención básica de la salud en actividades de asesoramiento antes y después de la prueba; y c) el seguimiento terapéutico de las mujeres embarazadas que son seropositivas y el suministro de AZT.

Las estrategias preventivas encaminadas a reducir la incidencia de las infecciones relacionadas con el VIH tienen en cuenta el cambio que se ha producido en el perfil epidemiológico, como la feminización, el empobrecimiento y la heterosexualización de la epidemia. Sin embargo, la interacción entre los servicios de planificación familiar y los de prevención de las enfermedades de transmisión sexual y el SIDA sigue siendo insuficiente.

Cáncer de útero y de mama

El Ministerio de Sanidad, en colaboración con organizaciones no gubernamentales, ha puesto en marcha campañas de ámbito nacional de lucha contra el cáncer de útero y de mama. La Campaña Nacional de Lucha contra el Cáncer de Útero, que se puso en marcha en noviembre de 1998, dio unos resultados cuantitativos importantes. De las 3.263.000 mujeres a las que se examinó en un período de seis semanas, el 53,9% tenía cáncer. De ellas, 4.700 mujeres lo tenían en estado avanzado. Sin embargo, hasta mediados de 1999, muchas de las mujeres a las que se había diagnosticado cáncer seguían sin recibir tratamiento. Pese al impacto de las campañas para informar a las mujeres, es necesario realizar más inversiones en servicios permanentes, que siguen siendo insuficientes en la red de salud pública. En 1996 se puso en marcha una campaña de ámbito nacional para promover el autoexamen de

¹¹⁵ A ese respecto, véase el estudio titulado “*Protección de los derechos sexuales y reproductivos mediante medidas públicas*”, de Mônica de Melo, mimeo, 2001.

las mamas. Desde entonces ha aumentado el número de casos de esta patología tratados por el Sistema Único de Salud.

Medidas judiciales

Según un estudio realizado por Themis - Estudios jurídicos y sobre la mujer, en marzo de 2000¹¹⁶, las sentencias judiciales relacionadas con la salud de la mujer, además de ser escasas, no se entienden desde la perspectiva de los derechos humanos. Las sentencias están relacionadas con el aborto, la esterilización, la mortalidad materna y cuestiones relacionadas con los seguros médicos.

Los procesos judiciales en casos de mortalidad materna, que se fundan en los daños materiales y el dolor y los sufrimientos, suelen basarse en el Código de Defensa de los Consumidores, aceptando la tesis de la responsabilidad objetiva para garantizar la reparación de la violación del derecho del consumidor. Cabe mencionar que esos procesos no se basan en preceptos constitucionales e internacionales sobre el derecho humano a la salud, sino en el Código de Defensa de los Consumidores, desde la perspectiva de las relaciones de consumo.

El poder judicial estableció un precedente importante en el caso de *Schering do Brasil*, que distribuyó una partida de píldoras anticonceptivas sin principio activo, como consecuencia de lo cual docenas de mujeres quedaron embarazadas. La responsabilidad de la compañía se estableció sobre la base del Código de Defensa de los Consumidores, y la compañía fue sentenciada a indemnizar a las mujeres por los gastos del parto.

Las decisiones sobre la esterilización dependen de la autorización judicial cuando se trata de la ligadura de trompas de mujeres a las que se ha declarado jurídicamente incapaces. La decisión de otorgar esa autorización se centra en los problemas que entrañaría el embarazo para una persona incapacitada, y no en la salud sexual y reproductiva de esa persona.

Con arreglo a la legislación del Brasil, el aborto se limita a los casos de embarazo resultantes de una violación (artículo 128, II) o cuando es el único medio de proteger la vida de la mujer (artículo 128, I). El recurso al poder judicial para minimizar los efectos de esa norma constituye un proceso lento, aunque se han registrado algunos logros importantes, como varias sentencias en las que se autorizaba el aborto en casos de anomalía fetal aguda que hacía inviable la vida del feto, ampliando las causas que excluyen la ilegalidad. Esas sentencias se basan en la salud mental de la mujer ante la imposibilidad de que el feto sobreviva y de su sufrimiento durante el embarazo. Aunque siguen siendo insuficientes, esas sentencias suponen un adelanto, especialmente en el ámbito penal, que no acepta que las normas penales se amplíen o restrinjan.

Por lo que respecta a la obligación del Estado de prestar asistencia integral (tanto médica como farmacéutica) a sus ciudadanos, los tribunales del país han emitido algunas sentencias firmes, relacionadas, en su mayoría, con denuncias presentadas por enfermos crónicos (enfermos de SIDA y cáncer, entre otros). En el caso concreto del SIDA, en el que los grupos de prevención de la enfermedad y lucha contra ella disponen de sus propios servicios jurídicos, el elevado número de

¹¹⁶ “Reproducción y sexualidad: cuestión de justicia”. Investigadora: Samantha Buglione. Proyecto: Protección y garantía de los derechos de la mujer: Nuevos instrumentos y mecanismos, realizado por Themis – Estudios jurídicos y sobre la mujer. Apoyo: Fundación Ford.

procesos ha contribuido a la aplicación por parte del gobierno de una política de suministro gratuito y universal de medicación.

El debate sobre el suministro gratuito de medicamentos, especialmente a los enfermos de VIH ha progresado mucho. El Tribunal Supremo Federal y el Tribunal Superior de Justicia han sentado importantes precedentes judiciales¹¹⁷ que garantizan el suministro de medicamentos sobre la base del derecho a la salud (artículo 196)¹¹⁸.

Las constantes negativas de las compañías de seguros médicos privados a proporcionar atención médica a las personas con enfermedades crónicas han hecho que se ponga en cuestión la validez de esas disposiciones restrictivas del poder judicial, que ha reconocido el abuso por parte de esas compañías sobre la base del Código de Defensa de los Consumidores, y prohibido la restricción de los derechos u obligaciones fundamentales inherentes a la naturaleza del contrato o que amenazan su equilibrio objetivo y contractual. Las sucesivas decisiones en ese sentido dieron lugar a la promulgación de la ya mencionada Ley No. 9.656/98.

Las fiscalías de algunos estados y la propia Fiscalía Federal han intervenido puntualmente en casos de fallecimiento de la madre y el recién nacido en hospitales públicos, a través de acciones populares e investigaciones. Sin embargo, no existe ninguna política institucional establecida sobre la cuestión.

Factores y dificultades

Características demográficas y sanitarias de la población del Brasil

La rápida urbanización de la población del Brasil, la aplicación de políticas sanitarias urbanas (saneamiento e higiene preventiva), los adelantos en el suministro de medicación y las medidas puntuales relacionadas con la salud han dado lugar a una disminución de las tasas de mortalidad y fecundidad, así como a un aumento de la esperanza de vida¹¹⁹ y a una considerable mejora del perfil epidemiológico de la población. Sin embargo, esos hechos no han tenido una repercusión importante en la difícil situación del Brasil respecto de la existencia simultánea de patologías que

¹¹⁷ AGRG en RE. No. 271.286-8 RS, j. 12/9/00, Relator: Juez Celso de Mello y AGRG en REExt. No. 255.627-1/RS, j. 21.11.00, Relator: Juez Nelson Jobim. Cabe mencionar el recurso extraordinario – 195.192-3 de Rio Grande do Sul: Distribución de medicamentos a los necesitados. El grupo de jueces mantuvo la sentencia dictada por el Tribunal de Apelación del Estado de Rio Grande do Sul en la que, al amparo de la Ley No. 9.908/93 del Estado, se reconocía la obligación de éste de suministrar medicamentos gratuitos a los enfermos de VIH que no podían correr con los gastos de esos medicamentos sin privarse a sí mismos y a sus familias del dinero indispensable para su manutención. El grupo de jueces consideró que la sentencia recurrida se basaba en la ley estatal que regulaba el artículo 196 de la Constitución Federal (“El derecho es un derecho para todos y una obligación para el Estado, que se garantiza mediante políticas sociales y económicas encaminadas a reducir el riesgo de enfermedad y otros riesgos y el acceso universal e igual a las medidas y servicios para su promoción, protección y recuperación”), rechazando la sentencia anterior. RE 242.859-RS. Relator: Juez Ilmar Galvão, 29/6/99.

¹¹⁸ Mônica de Melo, “*Protección de los derechos sexuales y reproductivos mediante medidas públicas*”, mimeo, 2001.

¹¹⁹ Esperanza de vida al nacer: entre 1940 y 1990 la esperanza de vida al nacer pasó de 41,5 a 67,7 años, es decir, un promedio de más de cinco años por decenio (IBGE, Censo Demográfico). El mayor aumento de la esperanza de vida se produjo en el decenio de 1980, cuando pasó de 53,5 años en 1970 a 61,8 años en 1980. (Indicadores sociales: análisis del decenio de 1980. Río de Janeiro: IBGE, 1995, página 33, cuadro 4).

se pueden controlar y erradicar, y que son típicas de la pobreza y la vida rural, y de otras enfermedades que afectan a las sociedades urbanas desarrolladas, agravadas por las patologías que aparecieron en el decenio de 1990, como el SIDA y el aumento de las tasas de mortalidad y morbilidad debidas a causas externas relacionadas con la violencia urbana.

La nueva estructura por grupos de edad y situación demográfica en el Brasil pone de manifiesto el envejecimiento de la población con mayor número de mujeres entre la población anciana¹²⁰ y sobre una “ola joven”¹²¹ que se caracteriza por el aumento del grupo de edades comprendidas entre los 10 y los 24 años con respecto a la población general, lo que esboza un nuevo perfil en la demanda de políticas sociales y medidas relacionadas con la salud.

La situación del Brasil se ve agravada por las notables y constantes desigualdades socioeconómicas, de género y raciales, así como por la diversidad regional que, por su importancia, requiere atención y modelos específicos de intervención a fin de lograr un equilibrio mínimamente aceptable.

La atención de la salud es un elemento fundamental del bienestar, así como del desarrollo social, económico y político del país. Sin embargo, el sistema sanitario tiene que hacer frente a muchas limitaciones para promover cambios más profundos en el estado de salud de la población. El proceso de descentralización de los servicios de salud y las múltiples medidas adoptadas en el sector a mediados de 1990 han permitido y siguen permitiendo lograr importantes mejoras en las condiciones de acceso a esos servicios. Todavía se están realizando progresos relacionados con la idoneidad y la calidad de la atención sanitaria, pero para lograr una reducción importante de las tasas de morbilidad y mortalidad es necesario aplicar medidas intersectoriales de gran alcance por lo que respecta a mejorar la vivienda, el saneamiento, la nutrición, la educación y las condiciones laborales. La situación actual y las perspectivas de desarrollo del Brasil están condicionadas por la grave crisis estructural internacional que genera la necesidad de una reestructuración económica profunda que permita el desarrollo, impulse y consolide los sistemas democráticos y garantice la reducción de las desigualdades sociales.

Situación de la salud de las mujeres brasileñas

En 1998 el 63% de las personas ingresadas en hospitales del Sistema Único de Salud fueron mujeres. La causa principal fue la atención durante el parto, seguida de enfermedades de los sistemas respiratorio, circulatorio y digestivo. Las enfermedades infecciosas y parasitarias son la cuarta causa de hospitalización, seguida de las enfermedades del sistema genitourinario. Las hospitalizaciones por enfermedades

¹²⁰ Berquó, Elza S. y Cunha, Estela M.G.P. (organizadoras), *Morbilidad y mortalidad de la mujer en el Brasil (1979-1995)*, editorial: Unicamp, primera edición, año 2000, pág. 198.

¹²¹ A mediados del decenio de 1980, el grupo de edades comprendidas entre los 0 y los 4 años había dejado de ser el más importante y, en 1995, el de edades comprendidas entre los 10 y los 14 años había superado a los dos grupos anteriores. Al mantenerse el proceso, en 1998 y 1999 el grupo de edades comprendidas entre los 15 y los 19 años se situaba al mismo nivel que el grupo anterior y superaba a los dos grupos anteriores. El otro extremo de la estructura por edades ha reflejado el aumento lento pero constante del número de ancianos y los efectos de las diferencias de la mortalidad por sexo. En el decenio de 1990, el segmento femenino del grupo de personas mayores de 60 años varió alrededor de un 55%. Encuesta Nacional por Hogares – observaciones disponibles en www.ibge.org.br.

mentales y alteraciones de conducta corresponden principalmente a mujeres (64%)¹²².

Quince años después de la puesta en marcha del PAISM, una evaluación realizada por el movimiento de mujeres, especialmente en el ámbito de la salud, pone de manifiesto que su eficacia y alcance no han sido suficientes para cubrir las necesidades de las mujeres brasileñas. Actualmente el movimiento de mujeres está tratando de que el PAISM se reformule, utilizando como referencia la Conferencia sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo) y la Conferencia sobre la Mujer (Beijing). Sin embargo, cabe destacar que el Programa no se ha aplicado plenamente como se concibió en un principio y, en la actualidad, entre las tareas del personal técnico¹²³ figura la aplicación de medidas relacionadas con la atención prenatal y durante el parto, la asistencia a la planificación familiar, la prevención de la transmisión del SIDA a mujeres y recién nacidos, y la violencia contra la mujer.

La mortalidad materna es uno de los problemas de salud más graves del Brasil. A principios del decenio de 1990, la tasa de mortalidad materna era de 114,20 muertes por 100.000 nacidos vivos. Según datos oficiales, durante ese decenio se produjo una importante disminución. En el período comprendido entre 1995 y 1997 la tasa fue del orden de 57,17 por 100.000 y en 1998 la proporción fue de 40 por 100.000. La información facilitada por el Ministerio de Sanidad a la Comisión Parlamentaria de Investigación sobre la Mortalidad Materna (que presentó sus conclusiones en agosto de 2001) indicaba que, en 1998, las causas más frecuentes de mortalidad materna eran la hipertensión (12%), las hemorragias (6,7%); las enfermedades del sistema circulatorio agravadas por el embarazo, el parto y las complicaciones durante el puerperio (5,7%); las infecciones puerperiales (3,9%); y el aborto (2,2%). Es posible que la proporción correspondiente al aborto sea más importante de lo que se indica en este índice dado que, al estar tipificado como delito, es probable que no se notifiquen todos los casos. Entre las causas indirectas de mortalidad materna, las más importantes son la anemia, que puede dar lugar a hemorragias e infecciones, la malaria, la hepatitis, las enfermedades cardíacas y el SIDA. Las causas obstétricas directas representan el 60,9% de la mortalidad, lo que pone de manifiesto la necesidad de mejorar el acceso a los servicios de salud y la calidad de la atención sanitaria. Todavía no se conoce la magnitud real de la mortalidad materna en el Brasil como consecuencia de la falta de registros y de las deficiencias en la notificación de los casos.

Los abortos realizados en condiciones poco higiénicas suponen otro grave riesgo para la salud de la mujer. En 1998 el aborto fue la quinta causa de ingresos hospitalarios en la red de Sistema Único de Salud y fue causa de mortalidad materna y de esterilización por problemas tubáricos. La puesta en marcha y la ampliación de los servicios de aborto para los casos en los que éste está permitido por la ley, y de los servicios de planificación familiar son urgentes y fundamentales para la salud de la mujer. La exclusión del aborto de la lista de delitos sigue encontrándose con una fuerte resistencia, especialmente en los sectores sociales vinculados a la Iglesia Católica. El movimiento de mujeres del Brasil se esfuerza por promover proyectos progresistas encaminados a revisar la legislación punitiva y represiva contra

¹²² Barros, Elizabeth, "Situación sanitaria de la población y acceso a los servicios de salud en el Brasil", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), enero de 2000, mimeo.

¹²³ Brasil, Ministerio de Sanidad, Secretaría de la Política de Sanidad, Brasilia-DF, 2001, págs. 5, 15 y 16.

el aborto, y a lograr que la práctica del aborto se considere un problema de salud pública.

El cáncer de útero y el cáncer de mama representan el 15% del total de tumores malignos en mujeres. Según datos del Instituto Nacional del Cáncer (INCA) para 1998, 5,7 millones de mujeres de edades comprendidas entre los 35 y los 49 años nunca se habían hecho una citología¹²⁴.

En el Brasil ha aumentado el número de mujeres infectadas por el VIH. En 1986 había una mujer infectada por cada 16 hombres en la misma situación. Hoy en día la proporción hombre/mujer se sitúa en torno a 2/1 e incluso a 1/1 en algunas regiones. El perfil de la epidemia de VIH/SIDA entre las mujeres pone de manifiesto un predominio de casos entre las jóvenes: el 40% tienen menos de 30 años, lo que indica que la infección se contrae a edad temprana. En promedio, la población femenina afectada por enfermedad es más joven y tiene menos nivel educativo que la población masculina: aproximadamente la mitad de ellas han cursado menos de ocho años de enseñanza oficial. El diagnóstico tardío y el consiguiente retraso en la adopción de medidas terapéuticas da lugar a una tasa de morbilidad y mortalidad más elevada entre las mujeres portadoras del virus y a una menor tasa de supervivencia una vez diagnosticada la enfermedad. A pesar de la distribución gratuita de medicación y de la importancia de ésta en la reducción de las tasas de mortalidad por SIDA, los datos oficiales del Ministerio de Sanidad¹²⁵ ponen de manifiesto que, mientras la tasa de mortalidad entre los hombres disminuyó de un 15,16% en 1995 a un 14,43% en 1996, entre las mujeres la tasa aumentó de un 4,53% en 1995 a un 4,81% en 1996. Aunque la mayor tasa de mortalidad entre las mujeres también puede explicarse por factores socioculturales y epidemiológicos, se han puesto en cuestión factores de carácter hormonal y diferencias en la dinámica biológica del VIH en las mujeres infectadas porque existen muy pocos estudios sobre los efectos de la medicación en el cuerpo de la mujer.

La situación sanitaria de las mujeres jóvenes del Brasil es motivo de preocupación y merece especial atención. Según DATASUS¹²⁶ en 1997, el 24% de los partos asistidos por el Sistema Único de Salud correspondieron a adolescentes. También cabe destacar el número de raspados tras un aborto realizados en adolescentes de edades comprendidas entre los 15 y los 19 años, y el aumento de niñas infectadas por el VIH. Desde 1993 se ha registrado una tendencia creciente en el número de partos de adolescentes, lo que confirma los resultados de algunos estudios que indican que los jóvenes están iniciando su vida sexual a edades más tempranas. Los datos indican también la relación inversa entre la escolarización y la incidencia de los embarazos de adolescentes, es decir, que las muchachas de bajos ingresos corren más riesgo de quedar embarazadas en la adolescencia; que el suministro de distintos métodos anticonceptivos es insuficiente; que el acceso a servicios de salud reproductiva y sexual es limitado debido al temor de los jóvenes por lo que respecta a la confidencialidad, e incluso como consecuencia de los obstáculos legales para

¹²⁴ Observatorio de la Ciudadanía – Brasil, No. 4, año 2000, ítem e Ibase, pág. 146.

¹²⁵ Para más información, véase el sitio del Ministerio de Salud www.aids.gov.br.

¹²⁶ DATASUS es la base de datos del Sistema Único de Salud. Esa base de datos es esencial para la gestión de la sanidad y para disponer de información, de calidad y fácil acceso, sobre la situación sanitaria. Esa información es una gran ayuda para la adopción de decisiones en todas las esferas, como la planificación estratégica y sectorial, el control epidemiológico y la evaluación, la auditoría y la investigación, entre otras cosas.

acceder a esos servicios, como, por ejemplo, el requisito de que la asistencia se preste en presencia de uno de los progenitores o del tutor.

Por último, en el marco de las medidas normativas analizadas no se ha identificado ninguna centrada concretamente en la cuestión de la asistencia a las adolescentes embarazadas. Esa deficiencia debe subsanarse porque los embarazos durante la adolescencia tienen aspectos peculiares y distintos que requieren la adopción de medidas concretas.

La violencia contra la mujer, incluida la violencia sexual, constituye un problema grave en el Brasil. Sin embargo, la mayoría de las mujeres que han sido víctimas de ella no denuncian los hechos por vergüenza o temor, especialmente cuando la violencia se produce en el entorno doméstico. Además no se dispone de información sobre las consecuencias de esa violencia para la salud de la mujer. Organizaciones gubernamentales y no gubernamentales han promovido campañas encaminadas a dar mayor difusión a este problema.

Los indicadores socioeconómicos son claramente desfavorables a la población negra en casi todos los aspectos. Ese hecho se refleja en las tasas de mortalidad más elevadas entre las mujeres negras en todos los grupos de edad. En estudios realizados recientemente se ha resumido el debate en curso sobre la función de las distintas variables (biológica, de conducta, cultural y social) a la hora de determinar la morbilidad y la mortalidad entre la población negra en relación con algunas enfermedades, como la hipertensión, la diabetes *mellitus* de tipo II, y el mioma de útero. Sin embargo, los estudios son todavía insuficientes¹²⁷. En 1996 se puso en marcha un programa de lucha contra la anemia drepanocítica, que es la enfermedad genética más común entre la población negra, pero su aplicación todavía no ha concluido¹²⁸.

Cabe señalar que las autoridades públicas se esfuerzan por satisfacer las necesidades de la sociedad civil dando muestras de su voluntad política de aplicar medidas y de dar prioridad al segmento femenino de la población. De aplicarse y financiarse correctamente, las medidas adoptadas resultarán en la mejora gradual de la asistencia que se presta a las mujeres. Los programas y proyectos son muy recientes y su aplicación cabal dependerá de la movilización y la actuación de las comunidades locales en el marco de los consejos municipales y estatales.

Cambios en el modelo de atención de la salud

El decenio de 1980 estuvo marcado por la lucha por la recuperación de la democracia y por los informes sobre la esterilización masiva de mujeres, por no mencionar la falta de respeto por la condición humana durante las dictaduras, entre 1964 y 1985. Con apoyo de la movilización mundial y del proceso de reforma sanitaria del Brasil que se inició en el decenio de 1970, es decir, durante el período de la dictadura, se inauguró un nuevo discurso sobre salud pública en el que la salud se definió como derecho social de los ciudadanos.

El movimiento de reforma permitió la creación de los Sistemas Únicos Descentralizados de Salud (SUDS), que trataban de reducir las distorsiones resultantes

¹²⁷ Bastos, Francisco Inácio. “La feminización de la epidemia del SIDA en el Brasil: determinantes estructurales y alternativas para su eliminación”, colección ABIA, Salud Sexual y Reproductiva No. 3, Asociación Brasileña Interdisciplinaria de Lucha contra el SIDA, Río de Janeiro, 2000, pág. 14.

¹²⁸ Observatorio de la Ciudadanía – Brasil, No. 4, año 2000, ítem e Ibase, pág. 144.

del modelo de sanidad compartida entre el Instituto de la Seguridad Social (INAMPS), que se dedicaba básicamente a la medicina terapéutica y sólo cubría a los trabajadores del sector estructurado, es decir, a las personas que cotizaban al sistema de seguridad social, y el Ministerio de Sanidad y las Secretarías de Sanidad de los Estados, que se ocupaban más de la medicina preventiva y de prestar asistencia a las personas que no cotizaban al sistema de seguridad social.

En resumen, el decenio de 1980 dio lugar al proceso de descentralización y universalización del modelo de atención de la salud y a la reforma de la seguridad social, que amplió la cobertura asistencial. En ese período también se pusieron en marcha programas verticales destinados a sectores concretos de la población, como el Programa para la Salud de la Mujer.

El proceso de democratización y redacción de la constitución, que concluyó en 1988, consolidó la salud en el nuevo plano jurídico e institucional como derecho que forma parte integrante del sistema de la seguridad social junto con el bienestar y la asistencia social. Se han realizado progresos en las esferas de la educación y la cultura, y en el derecho de las familias, los niños, los adolescentes y los ancianos a la protección especial que brinda el Estado. El decenio de 1990 fue decisivo para la consolidación de la democracia y para el proceso de armonización de la legislación vigente con las disposiciones al plano de la Constitución y con los compromisos contraídos por el Brasil a nivel internacional.

Artículo 13

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

- a) El derecho a prestaciones familiares;*
- b) El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero;*
- c) El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural.*

Medidas legislativas

La Constitución Federal establece que la seguridad social prestará asistencia a todos aquellos que lo necesiten, coticen o no al sistema de seguridad social. Entre sus objetivos figuran la protección de la familia, la maternidad, la infancia, la adolescencia y la vejez; la promoción de la incorporación al mercado laboral; y la garantía de una pensión mensual equivalente a un salario mínimo a los discapacitados y los ancianos que demuestren que no pueden subvenir a sus propias necesidades y que sus familias tampoco pueden hacerlo.

No existen leyes ni programas destinados específicamente a las mujeres. Todos tienen rasgos comunes y son de carácter temporal y universal (destinados a todos los necesitados). La pensión debe ser solicitada por el propio interesado; el derecho a recibirla está condicionado a varias estipulaciones y/o contrapartidas, como, por ejemplo, que el ingreso máximo de la familia sea de 40 reales por persona, que las

familias tengan hijos menores de 14 años, etc. El único elemento permanente es la pensión vitalicia mensual abonada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, cualquiera que sea la cotización, que garantiza una pensión mensual equivalente a un salario mínimo a las personas discapacitadas y los ancianos que demuestren que no pueden subvenir a sus propias necesidades y que tampoco pueden hacerlo sus familias.

La Ley No. 8.978/95 establece que los complejos residenciales financiados por el Sistema de Financiación de la Vivienda (SFH) deben incluir, con carácter prioritario, la construcción de guarderías y parvularios. Según una Decisión Administrativa del Ministerio de Planificación y Presupuesto publicada en marzo de 1998, en la selección de vivienda y su financiación, se debe dar prioridad a los hogares cuyo cabeza de familia es una mujer. La Decisión Administrativa también establecía el desarrollo de programas de formación que prevén la participación de las mujeres en la construcción de sus viviendas. A pesar de la importancia de las iniciativas destinadas a la mujer, la falta de datos no permite comprobar la aplicación y el cumplimiento de esas leyes.

Constituciones de los estados

En las constituciones de 21 estados¹²⁹ y en la Ley Orgánica del Distrito Federal se prevé la prestación de asistencia especial a la maternidad. Por ejemplo, la Constitución del Estado de Paraíba establece que *se prestará asistencia social a aquellos que la necesitan, coticen o no a la seguridad social, a través del Estado o de la transferencia de fondos a los organismos públicos y a entidades privadas sin fines de lucro. Asimismo se dispone que la asistencia social prestada por el Estado tendrá por objeto proteger a la familia, la maternidad, la infancia, la adolescencia y la vejez.*

Las constituciones de diez estados¹³⁰ incluyen entre las prestaciones de la seguridad social la licencia de maternidad y mencionan expresamente la protección de las madres y de las mujeres durante el embarazo. Las Constituciones de Paraíba y Goiás también prevén una licencia de paternidad.

Por lo que respecta a los criterios para la jubilación, las constituciones de los estados de Amapá, Mato Grosso, Pará, Paraná, Pernambuco y Roraima adoptan las disposiciones de la Constitución Federal en su totalidad, al disponer que los funcionarios públicos podrán jubilarse voluntariamente siempre que hayan prestado servicios durante un período mínimo de diez años y de cinco años en el cargo que ocupan en el momento de la jubilación, a los 60 años de edad y con 35 años de cotización a la seguridad social, en el caso de los hombres, y a los 55 años y con 30 años de cotización a la seguridad social, en el de las mujeres; o a los 65 años de edad en el caso de los hombres y a los 60 años en el de las mujeres, con una remuneración proporcional al tiempo de cotización.

Las demás constituciones de los estados establecen que los funcionarios públicos podrán jubilarse voluntariamente tras 35 años de servicios, en el caso de los

¹²⁹ Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahía, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Tocantins y Sergipe.

¹³⁰ Alagoas, Amapá, Amazonas, Goiás, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul y Tocantins.

hombres, y 30 años, en el de las mujeres, con el salario completo; tras 30 años de ejercicio de la docencia en el caso de los maestros y 25 años en el de las maestras, con el salario completo; tras 30 años de trabajo en el caso de los hombres y 25 años en el de las mujeres, con una remuneración proporcional al período durante el que han cotizado; a los 65 años de edad en el caso de los hombres y a los 60 años, en el de las mujeres, con una remuneración proporcional al tiempo durante el que han cotizado. La constitución del estado de Roraima no menciona la cuestión.

Medidas gubernamentales

Por lo que respecta a la segregación en el empleo, algunos programas cuentan con un protocolo de cooperación entre el Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer, el Ministerio de Justicia y la Secretaría de Desarrollo Personal del Ministerio de Trabajo. El protocolo tiene por objeto promover el desarrollo de la formación profesional y del empleo y el acceso a actividades generadoras de ingresos en favor de la mujer, que dan prioridad a las mujeres en situación de pobreza o de riesgo social. Se trata del Programa de Empleo y Generación de Ingresos (PROGER), en el que el 68% de los que han recibido créditos son hombres; el Programa Nacional de Promoción de la Agricultura Familiar (PRONAF), el 93% de cuyos beneficiarios son hombres; y el Programa Nacional de Formación Profesional (PLANFOR), en el que se ha establecido que el 30% de los beneficiarios deben ser mujeres, especialmente mujeres jóvenes en situación de riesgo social objeto de la explotación sexual (el 50% de las personas que requieren formación en el marco de ese programa son mujeres).

Los programas también están destinados a las mujeres indígenas y negras, y a las vendedoras callejeras, las trabajadoras rurales y las empleadas domésticas. Se ha criticado al PLANFOR por considerarse que *“incluye elevado número de cursos de formación en profesiones consideradas ‘femeninas’¹³¹, que generan pocos ingresos, y que no ofrece formación relacionada directamente con las actividades de los principales sectores de la economía y también se ha señalado que ‘el programa carece de una línea de crédito específica que pueda contribuir a la expansión de las empresas’¹³².”*

El Programa Comunidad Solidaria¹³³, preparado por el Gobierno Federal, coordina las actividades de promoción de la sociedad civil, el debate político y los programas de desarrollo social o las medidas sociales integradas destinadas a reducir la pobreza y a esferas estratégicas que no quedan debidamente contempladas en los programas desarrollados por el Gobierno o la sociedad. Sin embargo, aunque esos programas han beneficiado indirectamente a las mujeres en situación de pobreza, no disponen de medidas concretas destinadas a ellas¹³⁴.

A continuación se describe la agenda básica del Programa Comunidad Solidaria.

¹³¹ Observatorio de la Ciudadanía – Brasil, No. 4, año 2000, Ibase and item, pág. 155.

¹³² Idem. nota 3.

¹³³ Establecido en virtud del Decreto No. 1.366, de 12 de enero de 1995 con la finalidad de: *“Artículo 1 – coordinar las medidas gubernamentales destinadas a ayudar a los sectores de la sociedad que no disponen de medios para satisfacer sus necesidades básicas, especialmente, eliminar el hambre y la pobreza.”*(Programa Comunidad Solidaria, pág. en *Internet*, s/p).

¹³⁴ Véase el cuadro *infra*, con los 17 subprogramas de la agenda básica del Programa Comunidad Solidaria.

Agenda básica del Programa Comunidad Solidaria – Brasil, 1997

<i>Esferas de Acción</i>	<i>Subprogramas</i>	<i>Número de municipios que participan</i>	<i>Colaboradores</i>
Reducción de la mortalidad infantil	• Programa para erradicar las deficiencias nutricionales	1 000	Ministerio de Sanidad
	• Programa de Agentes Comunitarios de Salud (PACS)	...	Gobiernos estatales/ayuntamientos
	• Medidas de saneamiento básico	...	
	• Programa Nacional de Inmunización (PNI)	...	
	• Programa de atención integral de la salud de mujeres, niños y adolescentes	...	
Mejora de la situación nutricional	• Programa Nacional de Distribución de Alimentos en la Escuela (PNAE)	...	Ministerio de Educación y Ministerio de Agricultura y Suministros
	• Programa de Distribución de Alimentos (PRODEA)	1 200	
Apoyo al Desarrollo de la enseñanza preescolar y básica	• Programa de Desarrollo de la Enseñanza Preescolar	747	Ministerio de Educación
	• Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE)	1 228	
	• Programa de Salud en la Escuela	640	
	• Programa de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Básica (PMDE)	1 297	
Promoción de la agricultura familiar	• Programa Nacional de Promoción de la Agricultura Familiar (PRONAF)	640	Ministerio de Agricultura y Suministros
Empleo y generación de ingresos y formación profesional	• Programa de Empleo y Generación de Ingresos (PROGER)	707	Ministerio de Trabajo
	• Programa de Desarrollo de la Formación Profesional (PLANFOR)	...	Fondo de Ayuda a los Trabajadores (FAT)
	• Programa de Intermediación Profesional	...	
Mejora de la Vivienda y el Saneamiento	• Programa “Hábitat-Brasil”	...	Ministerio de Planificación y Presupuesto
	• Programa de Acción Social en Saneamiento (PASS)	...	SEPURB y CEF

Fuente: Programa Comunidad Solidaria. Tres años de trabajo. Página en Internet s/p.

Factores y dificultades

Las prestaciones familiares vigentes en el Brasil son de carácter universal y abarcan a los trabajadores con una relación laboral contractual, excluidos los empleados domésticos. Las mujeres son más vulnerables a la pobreza y a los efectos de la reestructuración de la producción.

Pese a los adelantos logrados con respecto al nivel educativo de las mujeres no se tiene información de que sus ingresos hayan aumentado, y la segregación profesional y los ingresos más bajos siguen estando generalizados. La participación de las mujeres en la población económicamente activa (PEA) está aumentando y ha pasado de un 20,4% en 1970 a un 39,5% en 1992 y un 41,44% en 1999¹³⁵. Sin embargo, también han aumentado las responsabilidades las mujeres como cabezas de familia. Según la Encuesta Nacional por Hogares (PNAD), en 1999 el 26% de los hogares brasileños tenían por cabeza a una mujer¹³⁶ y en algunas capitales brasileñas, como Belém (40,5%), Salvador (38,6%), Recife (33%), y Porto Alegre (33%), las cifras superaban el promedio nacional.

A medida que aumenta el número de hogares en los que el cabeza de familia es una mujer, también aumenta la responsabilidad de las mujeres respecto de su propia subsistencia y la de su familia, lo que da lugar a una mayor demanda de prestaciones familiares y de otras políticas públicas compensatorias que permitan corregir ese desequilibrio entre hombres y mujeres. La situación se ve agravada por otros factores culturales y sociales que llevan a la mujer a hacerse cargo de responsabilidades familiares y de las labores domésticas, como¹³⁷ la maternidad, principalmente cuando ésta va asociada a la falta de apoyo que la adolescente recibe de su pareja; la falta de atención y cuidado de los ancianos por parte de los hijos varones; la necesidad de asumir responsabilidades domésticas y de complementar los ingresos del hogar; y la falta de ayudas públicas para atender a los niños.

Se ha hecho urgente y necesario desarrollar políticas públicas compensatorias destinadas a las mujeres que están excluidas del mercado del trabajo (alrededor de 34 millones de mujeres en 1999)¹³⁸, como incentivos a empresas que tienen en cuenta el ciclo de vida profesional de las mujeres, entre otras iniciativas centradas en la promoción de la situación de la mujer.

En el Brasil no existen obstáculos de índole jurídica a la participación de la mujer en las actividades recreativas y deportivas ni en ningún otro aspecto de la vida cultural. La presencia de mujeres en actividades artísticas y deportivas es elevada y no existen datos que pongan de manifiesto ningún tipo de discriminación ni la necesidad de medidas afirmativas a ese respecto.

¹³⁵ Censo Demográfico de 1970, IBGE. Encuesta nacional por hogares – (PNAD) 1992 y 1999. En Síntesis de Indicadores Sociales, 2000. Río de Janeiro, IBGE, 2001, En 1999 alrededor de 33 millones de mujeres se declaraban económicamente activas.

¹³⁶ En 1999 había aproximadamente 12 millones de hogares en los que el cabeza de familia era una mujer: 6,5 millones en los que el cabeza de familia era una mujer blanca y 5,5 millones en los que lo era una mujer negra, el 65,5% de los cuales estaba a cargo de madres solteras: un 61% de las mujeres blancas cabezas de familia y un 71% de las mujeres negras.

¹³⁷ Observatorio de la Ciudadanía – Vigilancia de Desarrollo, No. 1, año 1997, Ibase e item, pág. 53.

¹³⁸ Sus responsabilidades familiares impiden a esas mujeres incorporarse al mercado laboral. Encuesta Nacional por Hogares (PNAD), 1999. Volumen 21 – Brasil. Río de Janeiro, IBGE, 2000.

Artículo 14

1. *Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer de las zonas rurales.*

2. *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:*

a) *Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;*

b) *Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;*

c) *Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;*

d) *Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;*

e) *Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;*

f) *Participar en todas las actividades comunitarias;*

g) *Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;*

h) *Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.*

Medidas legislativas

Hasta principios del decenio de 1960 el Brasil no disponía de legislación que protegiera el trabajo rural. En 1963 la creación del Fondo Rural de Seguridad Social y Asistencia a los Trabajadores (FUNRURAL) (que, en 1971, se complementó con PRO-RURAL) dio lugar a la definición de los derechos laborales y a la garantía de pensiones de jubilación y discapacidad, además de a servicios de ayuda a los gastos de entierro, servicios sanitarios y servicios sociales para los trabajadores rurales. Cabe destacar que la legislación sobre seguridad social definida en FUNRURAL prevé sólo la pensión de jubilación de un miembro de la familia, a saber, el *cabeza de familia*.

La legislación brasileña no asumió hasta 1988, a través de la Constitución Federal, la universalización de los derechos sociales que, desde entonces, se aplican a todos los trabajadores, urbanos y rurales, hombres y mujeres.

El Brasil ratificó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en 1984, y en 1988, la Constitución Federal garantizó la igualdad de derechos al amparo de la ley, sin ninguna distinción (preámbulo del artículo 5). Asimismo introdujo una innovación, como resultado de la presión del movimiento organizado por las mujeres urbanas y rurales, al establecer, en el capítulo sobre la familia, que “los derechos y obligaciones de la sociedad marital serán ejercidos por igual por hombres y mujeres” (párrafo 5º del artículo 226). Por lo tanto, la Constitución eliminó legalmente la jerarquía establecida en el Código Civil, que reconocía el liderazgo del hombre.

En el párrafo único de su artículo 189 la nueva Constitución Federal garantiza a hombres y mujeres los mismos derechos por lo que respecta a la concesión de títulos de propiedad o la concesión del uso de la tierra a los fines de la reforma agraria, de manera que la legislación brasileña incluye los compromisos contraídos a nivel internacional a través de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer¹³⁹. Por consiguiente, las mujeres rurales gozan, en el plano legal/formal, de los mismos derechos individuales y sociales que los hombres.

En 1992 el Brasil adquirió el compromiso de aplicar el Programa 21 de las Naciones Unidas. Ese importante instrumentos internacional recomienda, en su capítulo 24 “*Medidas mundiales en favor de la mujer para lograr un desarrollo sostenible y equitativo*”, que “*todos los países apliquen las Estrategias de Nairobi*¹⁴⁰ *en las que se destaca la participación de la mujer en la ordenación de los ecosistemas y la lucha contra la degradación del medio ambiente*”.

En 1994 y 1995, respectivamente, el Brasil firmó los Planes de Acción de la Conferencia Mundial sobre la Población y el Desarrollo, que se celebró en El Cairo, y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, que se celebró en Beijing, en los que se reconoce la importancia de la mujer en el proceso de desarrollo, con los mismos derechos que los hombres, y se manifiesta especial preocupación por la situación de las mujeres rurales.

La revisión legislativa que se inició en 1988 con la Constitución Federal no ha modificado necesariamente las prácticas y costumbres sociales que siguen representando un obstáculo para la participación de la mujer en general y de las mujeres rurales en particular en la vida cívica, como ponen de manifiesto los indicadores sociales establecidos por los organismos públicos.

En el párrafo único del artículo 189 de la Constitución Federal se establece que se otorgarán títulos de propiedad y la concesión del uso de tierras al hombre y a la mujer, o a ambos, cualquiera que sea su estado civil.

En los subpárrafos I y II del artículo 194 de la Constitución Federal se establece que la seguridad social se organizará con arreglo a los principios de cobertura y servicios universales, y de uniformidad y equivalencia de las prestaciones y servicios para la población urbana y la población rural.

Además, en el subpárrafo II del párrafo 7 del artículo 201 de la Constitución Federal se establece que, con arreglo al sistema general de seguridad social, la pensión

¹³⁹ El párrafo 2 del artículo 5 de la Constitución del Brasil de 1988 reconoce los derechos y garantías previstos en los tratados y pactos internacionales en los que es parte el Brasil.

¹⁴⁰ Estrategias preparadas en la Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Nairobi en 1985.

de jubilación de los trabajadores rurales empezará a pagarse a los 60 años de edad en el caso de los hombres y a los 55 en el de las mujeres, con lo que se mantiene la diferencia de edad entre hombres y mujeres.

Por lo que respecta al ejercicio del derecho a la salud, la educación, la vivienda, el crédito y la participación en la vida de la comunidad, no existen distinciones entre las mujeres urbanas y las mujeres rurales.

El artículo 19 de la Ley No. 8.629/93 reproduce la Constitución Federal al establecer que los títulos de propiedad y la concesión del uso de tierras se otorgarán al hombre y a la mujer, cualquiera que sea su estado civil.

Constituciones de los estados

Las constituciones de nueve estados (Acre, Amapá, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Norte y Rio Grande do Sul) establecen que los títulos de propiedad o las concesiones del uso de tierras se otorgarán al hombre y a la mujer, o a ambos, cualquiera que sea su estado civil. Por lo que respecta a las políticas agrarias, la mayoría de las constituciones de los Estados Amazonas, Bahía, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Río de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe y Tocantins) contienen disposiciones expresas sobre la protección de la familia, sin definir el papel de la mujer.

Las constituciones de 13 estados (Alagoas, Amapá, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco y Rondônia) y la Ley Orgánica del Distrito Federal prevén, en ocasiones entre los derechos y garantías fundamentales y otras veces entre los principios rectores de la política agraria y de tierras, el asentamiento del *hombre* en el campo, lo que pone claramente de manifiesto la dificultad que tienen los legisladores estatales para adoptar un lenguaje no discriminatorio y no sexista, lo que limita un principio sumamente importante, a saber, el asentamiento del ser humano en el campo.

Las constituciones de Ceará y Sergipe son las únicas que se refieren expresamente a la cuestión de las trabajadoras rurales. La constitución de Sergipe establece que *“el Estado promoverá los sectores de producción y les prestará asistencia, desarrollando unas políticas agrícolas e industriales que reconozcan específicamente el valor del trabajo, especialmente del trabajo de la mujer”*. La constitución de Ceará va más allá y contempla la cuestión específica de las mujeres de las zonas rurales, estableciendo medidas encaminadas a garantizar sus derechos. *“El Estado tendrá en cuenta los problemas concretos de las mujeres de las zonas rurales por lo que respecta a la función que desempeñan en la subsistencia de sus familias y a la remuneración de su trabajo. El Estado tomará también medidas adecuadas para garantizar el derechos de las mujeres rurales a participar en la elaboración y aplicación de planes de desarrollo a todos los niveles; y a acceder a programas de atención integral de la salud de la mujer, incluidos programas de planificación familiar”*.

Medidas gubernamentales

La lucha de las mujeres, especialmente de las trabajadoras rurales, con apoyo del Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer (CNDM)¹⁴¹ fue fundamental en el proceso legislativo y en el diseño de políticas públicas. Entre sus numerosos programas y actividades, en 1985 el Consejo, en colaboración con el Ministerio de Agricultura, puso en marcha el Programa de Apoyo a las Mujeres Rurales. En 1986 creó el *Comité de Apoyo a las Trabajadoras Rurales*, en colaboración con el CNDM y el Ministerio de la Reforma Agraria (MIRAD). En 1986 el Ministerio de Agricultura organizó el Décimo Congreso Nacional de Mujeres Rurales, en el que el tema principal del debate fue la demanda de títulos de propiedad de las tierras por parte de las mujeres¹⁴².

En el marco de la reforma agraria, el Gobierno Federal puso en marcha, a través del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), varios programas, como el Programa de Créditos para la Reforma Agraria (PROCERA/1985), el proyecto Casulo¹⁴³ (1997), el proyecto Lumiar¹⁴⁴ (1997) y el Programa Nacional de Educación para la Reforma Agraria (2000), entre otros. De entre esos proyectos, merece mención especial el Programa Nacional de Fomento de la Agricultura Familiar (PRONAF), que se puso en marcha en 1996 con el fin de ayudar a los trabajadores rurales de ambos sexos, a los pequeños propietarios de tierras y a las personas a las que se hubiera concedido oficialmente un trozo de tierra en el marco de la reforma agraria.

Según un estudio realizado por la organización no gubernamental IBASE para evaluar el PRONAF, *“la práctica totalidad de los beneficiarios (93% eran hombres)”*¹⁴⁵. Por lo tanto se llegaba a la conclusión de que, de hecho, las mujeres todavía no tenían acceso a los créditos rurales porque se les seguía considerando dependientes de los hombres.

Para cambiar la situación, el Ministerio de la Reforma Agraria ha tratado de introducir la perspectiva de género en sus programas. Como resultado de ese interés, el Ministerio de la Reforma Agraria estableció un programa de cupos en virtud del cual, en principio, el 30% de todos los fondos están destinados a las mujeres asentadas en unidades de agricultura familiar. Esa distribución de fondos comprende las líneas de crédito del Programa Nacional de Fomento de la Agricultura Familiar, y el Banco da Terra, así como formación y asistencia técnica. Las mujeres tendrán derecho a recibir el 30% de los 4.200 millones de reales (aproximadamente 1.900 millones de dólares EE.UU.) que el Gobierno destina cada año a financiar la reforma agraria.

Por consiguiente, en virtud de decisiones administrativas, en 2000 las mujeres fueron las destinatarias del 30% de los microcréditos concedidos en la región septentrional. Otro programa importante, establecido en virtud de la Ley complementaria No. 93/98 y regulado en virtud del Decreto No. 3.475, de mayo de 2000, es el

¹⁴¹ El CNDM, creado en 1985, desempeñó un papel decisivo para la inclusión de las demandas de los movimientos de mujeres en el programa del proceso constituyente y, posteriormente, en la Constitución brasileña de 1988.

¹⁴² Véase Barsted, 1994 y 1996.

¹⁴³ Según documentos del INCRA, este proyecto consiste en una forma descentralizada de asentamiento, aplicada en colaboración con los municipios.

¹⁴⁴ Según el INCRA, el proyecto Lumiar tiene por objeto prestar asistencia técnica e impartir formación a las familias de colonos.

¹⁴⁵ Véase IBASE, Observatorio de la Ciudadanía (2000).

Banco da Terra, que tiene por objeto eliminar los obstáculos con los que se enfrentan los pequeños productores cuando tratan de acceder al crédito y que, teóricamente, beneficia tanto a hombres como a mujeres. En el marco de este programa de crédito rural, el Ministerio de Desarrollo Agrario decidió que el 30% de los fondos se destinaran específicamente a mujeres asentadas en unidades agrícolas familiares.

En 2001, la Decisión Administrativa No. 121 del Ministerio de la Reforma Agraria destinó el 30% de los fondos de PRONAF a las mujeres rurales. Ese mismo año, durante la semana de las mujeres empresarias, el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM), en el marco de un acuerdo con el Servicio Brasileño de Ayuda a la Pequeña y Mediana Empresa (SEBRAE), impartió a 120 mujeres de la región meridional (Pontal de Paranapanema - São Paulo) un cursillo de iniciación al crédito, con el fin de darles la formación necesaria para acceder a recursos financieros.

Factores y dificultades

A pesar de que algunos países de América Latina, como el Brasil, registraron importantes progresos cualitativos en el proceso de democratización durante el decenio de 1980, esos años se consideraron un decenio perdido para la región ante el aumento de la pobreza que afectaba al continente. En el decenio de 1990, como muestran los indicadores más positivos, la expansión de la aplicación de las políticas internacionales de ajuste estructural trajo consigo, entre otras consecuencias, la reducción del gasto público en programas sociales, lo que tuvo repercusiones concretas en las mujeres de las zonas urbanas y las zonas rurales. Los países de la región optaron por modelos de desarrollo económico centrados en las actividades urbanas o en la agroindustria, especialmente la agroindustria destinada a la exportación, modelos reforzados por la tendencia histórica a privilegiar a las zonas urbanas en detrimento de las rurales. Ese es el contexto en el que se deben examinar las dificultades para cumplir cabalmente el artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

De hecho, las zonas rurales solían caracterizarse por la falta de inversiones públicas en servicios básicos, y por una presión social muy inferior a la registrada en las zonas urbanas del país. Entre las causas de la pobreza de la población rural, la FAO incluye la dificultad para acceder a las tierras y la existencia de enormes latifundios, incluso en países que se han esforzado por promover procesos de reforma agraria.

Al igual que en el resto del continente latinoamericano, la población rural del Brasil ha disminuido significativamente en los últimos decenios como resultado del éxodo rural hacia las grandes ciudades y del desarrollo de pequeñas ciudades en zonas que, en el pasado, se consideraban rurales. De hecho, según datos del Censo Demográfico de 2000, la población rural sólo representa el 18,8% de la población total del Brasil.

En los datos recogidos por el PNAD en 1999 se puede observar la elevada persistencia de la pobreza en las zonas rurales en relación con las zonas urbanas del Brasil. Mientras que el 21,5% de las familias rurales vivían con un solo salario mínimo, en las zonas urbanas esa cifra se situaba en un 8,8%. En el grupo de ingresos medios, sólo el 8% de las familias rurales vivían con entre 10 y 50 salarios mínimos al mes. En las zonas urbanas, en ese mismo grupo de ingresos, la proporción se sitúa en el 21% de las familias que tienen unas viviendas en propiedad.

También según datos del PNAD correspondientes a 1999, 32.585.066 de los 160.336.471 habitantes del país¹⁴⁶ 146 vivían en zonas rurales, lo que representaba alrededor del 20,3% de la población del Brasil.

En las zonas rurales, al igual que en las urbanas, con la excepción de los indicadores de educación, la situación de la mujer muestra importantes diferencias con la del hombre por lo que respecta al nivel de ingresos, el acceso a la seguridad social y al empleo en el sector estructurado y, por consiguiente, al acceso a títulos de propiedad de tierras, créditos, formación, asistencia técnica y presencia en los sindicatos.

Trabajo e ingresos

Según los datos del PNAD para 1999, el número de personas empleadas en el sector agrícola aumentó en un 6,3% y su participación en el total de la población activa recuperó los niveles registrados en 1997 (24,2%). Según el IBGE, ello se debe al aumento de la producción agrícola y al consiguiente incremento en la demanda de mano de obra. También según el IBGE, los trabajadores no remunerados y las personas que trabajan para su propia subsistencia representan respectivamente el 41,2% y el 22,1% del aumento de 1 millón en el número de personas que desarrollan actividades agrícolas

Por consiguiente, pese al proceso histórico de disminución de la población rural, y teniendo en cuenta el elevado número de trabajadoras rurales que perciben una remuneración inferior a la de los hombres¹⁴⁷, la agricultura representa el segundo sector principal de actividad económica de las mujeres en el Brasil. El análisis comparativo de los niveles de ingresos de hombres y mujeres demuestra que las mujeres están infrarremuneradas¹⁴⁸, fenómeno que no afecta exclusivamente a las zonas rurales, pero que, en ese caso, tiene consecuencias más graves para las mujeres.

Confirmando la tradicional subordinación y la invisibilidad de la actividad de las mujeres en la agricultura, alrededor del 39% de las mujeres empleadas están clasificadas como trabajadores no remunerados y el 41,8% como personas que realizan una agricultura de subsistencia. Según datos del PNAD/IBGE para 1998, en actividades típicas de la agricultura y la ganadería, el 27,5% de las mujeres y el 81% de los hombres realizaban un trabajo no remunerado¹⁴⁹.

Para analizar la situación de la mujer en las zonas rurales es preciso algo más que comprender el contexto socioeconómico. Ese análisis requiere que se tengan en cuenta los factores culturales que generan modelos jerárquicos entre hombres y mujeres y que explican la invisibilidad del trabajo productivo de las mujeres rurales, aunque participen en casi todas las actividades de producción. Por esa razón, las

¹⁴⁶ Según el Censo de 2000, la población brasileña ascendía a 172.928.618 habitantes.

¹⁴⁷ El trabajo no remunerado es uno de los elementos de la invisibilidad de la mujer en la actividad productiva. Se calcula que, en 1998, el 81% de los trabajadores agrícolas no remunerados eran mujeres. A ese respecto, véase PNAD/IBGE, 1998. Tabulaciones especiales: Melo y Sabbato, 2000, Apud Abramovay y Ruas (2000).

¹⁴⁸ El PNAD indica que el ingreso medio mensual de los hombres es de 3,2 salarios mínimos, mientras que el de las mujeres es de 1,4 salarios mínimos. Según el PNAD, en 1995 el ingreso medio de las mujeres que recibían una remuneración representaba el 62,6% del ingreso de los hombres; en 1999 el ingreso medio alcanzó el 69,1% del de los hombres:
Fuente: IBGE/PNAD, 1999.

¹⁴⁹ Fuente: IBGE/PNAD, 1998.

tasas de actividad de las mujeres en general y, concretamente, las de las mujeres de las zonas rurales siempre se han subestimado.

Comparativamente, los ingresos de las trabajadoras rurales, como los de las urbanas, siguen siendo inferiores a los de los hombres; por consiguiente, coinciden con la norma nacional que muestra una importante diferencia entre los ingresos de los hombres y los de las mujeres en cualquier tipo de profesión.

Ingresos y cabezas de familia

Pese a la situación de dependencia económica, el número de hogares en los que el cabeza de familia es una mujer ha aumentado considerablemente. Según datos del PNAD, entre 1981 y 1989 el número de familias monoparentales que tenían a una mujer al frente aumentó de 787.042 a 1.051.788. En términos relativos, esto se traduce en un incremento del 33,64%.

Participación en asociaciones rurales y sindicatos

La situación de las mujeres que trabajan de manera no remunerada en la agricultura familiar y la fuerza de la costumbre, que delega la jefatura del hogar en el hombre, se reflejan en los datos relativos a la baja participación de las mujeres en asociaciones y sindicatos de trabajadores rurales¹⁵⁰.

A pesar de esos datos, cabe destacar que, en el decenio de 1980, en el marco del proceso de democratización del país, surgió, acompañando a los movimientos sociales, un fuerte movimiento de trabajadores rurales que luchaban por defender sus derechos laborales, ampliar sus derechos sociales y tener acceso a la tierra. Cabe mencionar, en particular, la movilización de mujeres rurales que lucharon por defender tanto demandas de carácter general como demandas concretas para la mujer en todo el país.

Seguridad Social

Según datos del PNAD de 1999, en el período 1998-1999 el número de brasileños que cotizaban al sistema de seguridad social aumentó considerablemente (0,6%) y la proporción que esto representaba en relación con la población activa disminuyó de un 44,3% a un 43,5%.

Por lo que respecta a la protección social que brinda el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), esa disminución puede explicarse como una de las consecuencias de la reducción del empleo en el sector estructurado que se produjo en el país a partir de 1990. Las cotizaciones a la Seguridad Social han disminuido para ambos sexos.

Sin embargo, en las zonas rurales, tradicionalmente infraprotegidas por la legislación laboral, se ha registrado un aumento en el número de puestos de trabajo en el sector estructurado y, por consiguiente, un aumento en el número de personas que cotizaron al sistema de seguridad social en 1998-1999, como resultado de la protección prevista en la Constitución Federal de 1988. No se ha producido el mismo proceso en relación con las trabajadoras rurales. Las mujeres rurales gozan de menos protección de la seguridad social que los hombres rurales. Además, no disponen de

¹⁵⁰ A ese respecto, véase el documento patrocinado por la UNESCO y preparado por Miriam Abramovay, 2000.

ingresos propios ya que el sistema de seguridad social considera que la mayoría de las trabajadoras rurales dependen de su marido o de su padre. Basándose en datos del IBGE (Anuario Estadístico), Bruschini y Lombardi (1998) señalaron que, en 1996, el Instituto Nacional de la Seguridad Social prestó asistencia a 8.000 madres, entre empleadas domésticas y trabajadoras rurales, a través del salario de maternidad.

Educación

Por lo que respecta a la educación, en los últimos decenios se ha asistido a una mejora significativa del nivel educativo de la población en general, mejora que ha sido especialmente notable en el caso de las mujeres de las zonas urbanas. Según el PNAD de 1999, las tasas de analfabetismo de las mujeres y los hombres se sitúan respectivamente en un 15,3% y un 16,1%. También según esa fuente, en 1999 el número de mujeres alfabetas (84,7%) superaba el de hombres (83,9%).

A pesar del aumento del nivel educativo nacional, las zonas rurales siguen presentando las tasas de escolarización más bajas del país. El PNAD de 1999 indicaba que la población analfabeta de las zonas rurales ascendía a 7.573.033 personas de más de siete años de edad. Según el PNAD de 1998, sólo el 17,0% de las mujeres empleadas y el 18,5% de los hombres empleados habían cursado más de cinco años de enseñanza oficial. Por lo que respecta al total de la población rural empleada, el PNAD de 1998 indicaba que el 32% de los hombres y el 30% de las mujeres eran analfabetos.

Salud, esperanza de vida y mortalidad materna

Al crear el Sistema Único de Salud (SUS), que se rige por la legislación federal y entraña nuevas responsabilidades para el Gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipios, la Constitución Federal de 1988 adoptó los principios de atención integral de la salud y asistencia universal. Además, la mejora del saneamiento básico y las campañas nacionales de vacunación infantil también han repercutido en la disminución de las tasas de mortalidad infantil que se ha registrado en los últimos decenios.

Por lo que respecta a la mortalidad materna, las tasas internacionales indican que el número de muertes maternas disminuyó de 142/100.000 en 1981 a 78/100.000 en 2000. Las regiones septentrional y nororiental son las que presentan unas tasas más elevadas de mortalidad materna, especialmente en las zonas rurales.

Este hecho también pone de manifiesto las deficiencias de las redes de salud pública en las zonas rurales del Brasil. Un estudio realizado por la UNESCO¹⁵¹ en los asentamientos rurales indica que, cualquiera que sea su sexo, alrededor del 15% de los colonos afirman no tener fácil acceso a los servicios de salud, aunque éste varía según las regiones. Así, en los asentamientos estudiados en el estado de São Paulo, el 87% de las mujeres se habían sometido a un reconocimiento para prevenir el cáncer de útero. Sin embargo, en los asentamientos del Estado de Bahía, ese porcentaje era de tan sólo un 55%. El mismo estudio pone también de manifiesto el bajo nivel de conocimientos de hombres y mujeres respecto de las enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA.

¹⁵¹ Idem, ibidem, pág. 100.

Situación en materia de vivienda y saneamiento básico

Según datos del PNAD de 1999, la cobertura del saneamiento básico, la recogida de basuras y el suministro eléctrico está aumentando en el Brasil. El servicio con mayor cobertura era el suministro eléctrico que, en 1999, llegaba al 94,8% de las viviendas. Sin embargo, en ese año, alrededor de una cuarta parte de las viviendas rurales no disponían de electricidad, mientras que, en las zonas urbanas, sólo el 0,8% de las viviendas carecían de ese servicio.

Por lo que respecta a la recogida de basuras, mientras que en las zonas urbanas el servicio llegaba al 93,7% de los hogares, en las zonas rurales no superaba el 19,6%.

Esos indicadores negativos desfavorables tienen repercusiones distintas para el hombre y para la mujer, habida cuenta de que, tradicionalmente, las mujeres han sido las encargadas de las tareas domésticas, como la cocina, la limpieza y el cuidado de la salud de la familia.

Acceso a tierras y créditos

Según datos de la Presidencia de la República, en los últimos seis años el Gobierno Federal ha expropiado 8,7 millones de hectáreas de tierras en el marco de una reforma agraria que beneficiará a 372.000 familias. Sin embargo, el proceso no ha beneficiado a hombres y mujeres por igual.

En las zonas rurales, a pesar de la lucha de las mujeres, especialmente de las organizadas en asociaciones rurales y sindicatos, los datos estadísticos del censo de la reforma agraria de 1996 indican que éstas estaban poco representadas como beneficiarias de las tierras adjudicadas. El 85% de los beneficiarios de los planes de reforma agraria son hombres. Las mujeres sólo han recibido el 12,6% de los títulos de propiedad y las concesiones de uso de tierras¹⁵².

Por lo que respecta al acceso de los beneficiarios del Programa Nacional de Fomento de la Agricultura Familiar (PRONAF), a finales de 1999 sólo el 7% de los beneficiarios eran mujeres. Se prevé que ese porcentaje aumente considerablemente como resultado de la Decisión Administrativa No. 121 del Ministerio de la Reforma Agraria, que, en 2001, determinó que el 30% de los fondos del PRONAF se destinaran a medidas en favor de las mujeres rurales.

Además, como ya se ha indicado, en octubre de 2000 el Ministerio de la Reforma Agraria destinó el 30% de sus líneas de microcrédito a las mujeres rurales de la región nororiental del país.

Pese a esos esfuerzos, persisten todavía muchos obstáculos que dificultan la aplicación del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Esos obstáculos se explican por el modelo tradicional de desarrollo económico que ha caracterizado a todos los países de América Latina, en el que se ha privilegiado a las zonas urbanas en detrimento de las rurales.

Además, en las zonas rurales, las diferencias entre hombres y mujeres quedan reforzadas por unas normas culturales más estrictas que, en la práctica, garantizan más derechos a los hombres, aunque la ley garantice a hombres y mujeres los mismos derechos y obligaciones.

¹⁵² INCRA (1998). El 1,8% no contestó.

Hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1988, la dilatada existencia de una legislación civil que legitimaba la jerarquía entre hombres y mujeres en las relaciones familiares marcó profundamente la forma de pensar y la conducta de la sociedad brasileña. Tanto en la opinión pública como en las sentencias de los tribunales esa jerarquía todavía perdura y redundaba en perjuicio de las mujeres. Al analizar los procesos judiciales, Pimentel (1997), Hermann y Barsted (1995), Pereira (2000a) y otros autores se encontraron con sentencias que ponían de manifiesto prejuicios y reafirmaban jerarquías que la legislación había dejado de aceptar. Por consiguiente, en algunos contextos, las representaciones sociales de las funciones de hombres y mujeres han sido más eficaces que las decisiones jurídicas sobre la igualdad.

Algunos estudios pioneros, como los de Moura (1976) y Carneiro (1996), que incluían implícita o explícitamente una perspectiva de género, ponen de manifiesto el peso del derecho consuetudinario jerárquico que garantiza a los hombres un privilegio “natural” en cuestiones como la herencia de la tierra y los sistemas de propiedad.

Algunos de los funcionarios públicos todavía no han asimilado el significado del párrafo 5º del artículo 226 de la Constitución Federal en el que se establece que los derechos y deberes de una sociedad marital son ejercidos por igual por el hombre y por la mujer, lo que elimina las jerarquías de poder dentro de la familia. Sin embargo, varios documentos oficiales, incluidos algunos publicados por el Instituto de Colonización de Reforma Agraria (INCRA) utilizaban hasta hace poco expresiones como la de “el cabeza de familia” para describir a los titulares de los títulos de propiedad en el marco de la reforma agraria.

La utilización en la legislación del masculino para referirse tanto a hombres como a mujeres ha perjudicado a éstas por lo que respecta a la aplicación de las disposiciones que garantizan sus derechos. Por ejemplo, el Decreto No. 3.475 de 2000 mantenía el masculino al declarar que:

Artículo 5. Podrán beneficiarse de la financiación del Banco da Terra los siguientes:

I – El trabajador rural que no sea propietario de tierras, preferiblemente como asalariado, socio o persona que tenga la propiedad o el arriendo de la tierra que demuestre que tiene por lo menos cinco años de experiencia en el sector rural;

II – El agricultor cuyas tierras no superen el tamaño de la propiedad familiar tal como se define en el subpárrafo 4 del artículo 4 de la Ley No. 4.504, de 30 de noviembre de 1964, y no sea suficiente para su propia subsistencia y la de su familia;

Por consiguiente, la legislación no sólo mantiene el masculino para referirse tanto a hombres como a mujeres, sino que también incluye requisitos que pueden satisfacer más fácilmente a los trabajadores rurales que a las trabajadoras, como, por ejemplo, demostrar que se dedica de manera permanente a las actividades agrícolas.

En el artículo 8 de ese mismo Decreto se establece también lo siguiente:

Artículo 8. No se concederá financiación del Banco de la Tierra a ninguna persona que:

II – Haya sido beneficiaria, personalmente o a través de su cónyuge, de un proyecto de asentamientos rurales.

Habida cuenta de que es más probable que los hombres tengan acceso al crédito, las mujeres, en su calidad de cónyuges, tienen, en la práctica, pocas posibilidades de acceder a esa prestación.

Además de los complejos y desconocidos procedimientos burocráticos, las mujeres tropiezan con la falta de aptitudes sociales para tratar con los agentes financieros y administrativos. A su vez, éstos son incapaces de tratar con las mujeres que solicitan créditos o desean recibir formación profesional en la medida en que, en muchas ocasiones, siguen considerando que el hombre es el único cabeza de familia y propietario de la tierra. Este hecho explicaría en parte el bajo porcentaje de mujeres (12%) beneficiarias de los planes de reforma agraria o de los programas de crédito y formación rural. Además, la falta de formación en materia de planificación financiera, administración de los fondos y procesos de comercialización, entre otros, junto con la persistencia de unos mecanismos externos discriminatorios (incluidos mecanismos relacionados con la familia) son otros tantos obstáculos que es preciso eliminar para que se pueda aplicar plenamente el artículo 14 de la Convención.

Artículo 15

1. *Los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley.*
2. *Los Estados Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.*
3. *Los Estados Partes convienen en que todo contrato o cualquier otro instrumento privado con efecto jurídico que tienda a limitar la capacidad jurídica de la mujer se considerará nulo.*
4. *Los Estados Partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio.*

Artículo 16

1. *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:*
 - a) *El mismo derecho para contraer matrimonio;*
 - b) *El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;*
 - c) *Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;*
 - d) *Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;*

e) *Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;*

f) *Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;*

g) *Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación;*

h) *Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.*

2. *No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial.*

Medidas legislativas

Al ratificar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en 1984, el Brasil se comprometió a aplicar en la práctica la igualdad entre hombres y mujeres ante la ley. Sin embargo, en las cuestiones relacionadas con el matrimonio y las relaciones familiares a las que se refieren los artículos 15 y 16 de la Convención, el país manifestó algunas reservas que, posteriormente, retiró el 20 de diciembre de 1994.

Constitución Federal

La igualdad es un valor fundamental de la democracia. Como ya se ha indicado en el presente informe, en su artículo 5, la Constitución Federal otorga a todas las personas la igualdad ante la ley, sin distinción de ningún tipo, al establecer, en el subpárrafo I, “**los mismos derechos y obligaciones para hombres y mujeres**”.

En el capítulo relativo a la familia, la infancia y la vejez, los artículos 226 y 227 de la Constitución Federal establecen lo siguiente:

Artículo 226. La familia, que es la base de la sociedad, gozará de protección especial por parte del Estado.

1. *El matrimonio es civil y la ceremonia es gratuita.*
2. *El matrimonio religioso tiene efectos civiles, de conformidad con la ley.*
3. *A los fines de la protección del Estado, toda unión estable entre un hombre y una mujer se reconocerá como entidad familiar, y la ley facilitará la conversión de esa entidad en matrimonio.*
4. *La comunidad formada por cualquiera de los progenitores y sus descendientes también se considerará entidad familiar.*
5. *Los derechos y obligaciones de una sociedad marital serán ejercidos por igual por el hombre y la mujer.*

6. *El matrimonio civil podrá disolverse mediante el divorcio tras un período previo de separación legal de más de un año en los casos previstos por la ley, o tras dos años de separación de facto demostrada.*

7. *De acuerdo con los principios de la dignidad humana y la paternidad responsable, la pareja puede optar libremente por la planificación familiar y compete al Estado proporcionar recursos educativos y científicos para el ejercicio de esos derechos, estando prohibida cualquier tipo de coerción por parte de organismos públicos o privados.*

8. *El Estado garantizará la asistencia a la familia en la persona de cada uno de sus miembros estableciendo mecanismos para luchar contra la violencia doméstica.*

Artículo 227.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar a niños y adolescentes, con absoluta prioridad, el derecho a la vida, la salud, la alimentación, la educación, el ocio, la formación profesional, la cultura, la dignidad, el respeto, la libertad y la vida familiar y comunitaria, así como de protegerles contra cualquier tipo de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión.

Sin embargo, en el ordenamiento jurídico del Brasil pueden todavía apreciarse ejemplos de legislación que no se atiene a lo dispuesto en la Constitución Federal de 1988, como diversas disposiciones de los Códigos Civil, Comercial y Penal.

Como ya se ha señalado en las observaciones relativas a los artículos 1 y 2 de la Convención, aunque muchos juristas entienden que las disposiciones discriminatorias de esos Códigos habrían quedado revocadas por el texto constitucional, no existe consenso sobre esa opinión y la revocación que entraña la promulgación de la Constitución es tácita y no expresa y, por lo tanto, la decisión de aplicar esas disposiciones queda a discreción de los jueces.

Conviene recordar, como ya se ha indicado en el presente informe, que en agosto de 2001 el Congreso Nacional aprobó el Nuevo Código Civil del Brasil, que entrará en vigor el 11 de enero de 2003, al expirar el período de *vacatio legis*.

A ese respecto, es importante destacar que el proyecto de ley original de 1975 recorrió un largo trecho antes de que el Congreso Nacional lo aprobara, después de que se presentaran varias enmiendas. Por lo que respecta a la igualdad entre hombres y mujeres, el principal hito del proceso fue el Nuevo Estatuto Civil de la Mujer¹⁵³, presentado a la presidencia del Congreso Nacional en 1981. Esa propuesta, que fue el resultado del debate de las mujeres sobre la igualdad de género en el derecho civil, se incorporó en 1984, casi en su totalidad, al proyecto original que acaba de aprobarse.

El progreso es evidente. El nuevo Código Civil, que entrará en vigor el 11 de enero de 2003, resulta innovador en la medida en que suprime las normas que discriminan a la mujer, como, por ejemplo, las que designaban al hombre jefe de la sociedad marital; establecían la preponderancia de la autoridad paterna y de la autoridad del esposo en la administración de los bienes de la pareja, incluidos los bienes privados de la mujer; acordaban al hombre el derecho a que se anulara su

¹⁵³ Preparado por Florisa Verucci y Silvia Pimentel en 1980.

matrimonio en caso de que no hubiera sabido de antemano que su esposa no era virgen, y el derecho a desheredar a las hijas que vivieran con él y tuvieran una conducta deshonestas.

También resulta innovador porque, entre otras cosas, introduce expresamente conceptos como el control compartido, en lugar de que sea el hombre el jefe de la sociedad marital; la autoridad familiar compartida, en lugar de la supremacía de la autoridad paterna; sustituye el término “hombre”, cuando se usa genéricamente en referencia al ser humano por el término “persona”; garantiza al esposo el derecho a utilizar el apellido de su esposa; y establece que la custodia de los hijos se otorgará al cónyuge que mejor pueda ejercerla.

Sin embargo, el proyecto de ley incluye también algunos conceptos y valores anacrónicos. Por ejemplo, cabe destacar, en los artículos 1.572 y 1.573, VI del proyecto de ley, el hecho de que la “conducta deshonorosa” puede dar lugar al inicio de los trámites de separación por cualquiera de los cónyuges. La expresión “conducta deshonorosa” es en apariencia ideológicamente neutra porque puede atribuirse a ambos sexos. Sin embargo, los términos que aluden al honor y la honra en la legislación civil han entrañado tradicionalmente connotaciones peyorativas y discriminatorias relacionadas a la sexualidad de la mujer.

Otro ejemplo es el artículo 1.520 del proyecto de ley en el que se prevé el matrimonio de las personas que no hayan alcanzado la edad núbil a fin de evitar la imposición del cumplimiento de una sentencia penal. En nuestra opinión, ese artículo se refiere a la extinción de la sentencia prevista en el Código Civil aplicable en los casos en los que la víctima de un delito sexual contrae matrimonio con el agresor, basándose en el hecho de que con el matrimonio se salvaguarda el “honor” de la víctima. Por consiguiente, el Nuevo Código Civil mantiene la función tradicional asignada a la mujer en la sociedad: el matrimonio. Esa norma viola el principio de igualdad y redundante en perjuicio de la dignidad y los derechos humanos de la mujer al atribuir al matrimonio el carácter de reparación de la violencia cometida en su contra, por una parte, y de generador de impunidad, por otra.

También cabe destacar el subpárrafo I del artículo 1.736 del Nuevo Código Civil, en el que se establece que la mujer casada puede rechazar la tutela. Sin embargo, no existe ninguna norma equivalente en relación con el hombre casado.

El artículo 1.523 del Nuevo Código Civil es anacrónico al establecer que las viudas y las mujeres cuyo matrimonio se ha disuelto por ser nulo o ha sido anulado no pueden volver a contraer matrimonio hasta transcurridos diez meses a partir de la fecha en que se han quedado viudas o se ha disuelto la sociedad marital. Esa restricción, que se basa en el problema de una posible confusión por lo que respecta a la paternidad, carece de todo sentido ya que los adelantos de la ciencia biológica y médica, especialmente de la genética, hacen posible verificar la paternidad mediante pruebas cada vez más precisas y accesibles.

Es importante reafirmar que, sin duda, se **han logrado progresos**. Vivimos un momento histórico en el que culmina la lucha de las mujeres brasileñas que ha durado más de dos decenios. Por consiguiente, tenemos que esperar a que entre en vigor el Nuevo Código Civil en enero de 2003 para que las normas discriminatorias que incluye el Código actual se puedan suprimir y se pueda establecer un nuevo ordenamiento, que permita aplicar los principios de igualdad y no discriminación en el ámbito del derecho de familia.

Sin embargo, por lo que respecta a los artículos 15 y 16 de la Convención, cabe señalar que se formularán observaciones, especialmente sobre las disposiciones de la legislación brasileña en el ámbito del derecho civil y del derecho de familia. En cuanto al Código Penal, nos remitimos a las observaciones formuladas en relación con los artículos 1 y 2 de la Convención.

Legislación Federal

En relación con los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 15 de la Convención:

En lo referente al **Código Civil** todavía en vigor, que data de 1916, conviene mencionar los artículos siguientes, como ejemplo de la persistencia durante mucho tiempo de disposiciones discriminatorias. La eliminación de esas disposiciones por el *Nuevo Código Civil*, que entrará en vigor el 11 de enero de 2003, se traducirá en avances importantes:

- El párrafo único del artículo 36 estipula que el domicilio de una mujer casada será el de su marido, a menos que esté separada de él (artículo 315) o sea responsable de la administración de las propiedades de la pareja (artículo 251);
- El subpárrafo IV del artículo 219, junto con el párrafo 1 del artículo 178, estipula que, en el caso de que el marido descubra que su esposa no era virgen, dispondrá de un plazo de diez días a partir de la celebración del matrimonio para solicitar su anulación;
- El artículo 247 establece que *“Se supondrá que la esposa está autorizada por el marido para: I – comprar, incluso a crédito, los artículos necesarios para la actividad doméstica; II – obtener en préstamo o por otros medios el dinero necesario para la compra de esos artículos; III – desempeñar las funciones relacionadas con su ocupación o profesión, debidamente autorizada por su marido o por un tribunal. Párrafo único: Se considerará que la mujer que haya ocupado un cargo público o haya ejercido una ocupación fuera del domicilio conyugal durante más de seis meses ha sido autorizada para ello por su marido”*;
- El artículo 251 estipula que *“La mujer será responsable de la administración de la propiedad del matrimonio cuando el marido: I – se encuentra en paradero remoto o desconocido; II – ha permanecido más de dos años en la cárcel; III – ha sido declarado legalmente incapaz. Párrafo único: En tales casos, la mujer podrá: I – administrar la propiedad común; II – disponer de la propiedad y enajenar los activos inmobiliarios comunes y los del marido; III – administrar los activos inmobiliarios del marido; IV – enajenar los activos inmobiliarios comunes y los del marido con autorización especial de un tribunal”*.

En relación con el Código Civil, conviene mencionar asimismo las siguientes disposiciones que tampoco guardan conformidad con la Constitución Federal:

- El artículo 1.538 dispone que, en caso de lesiones o cualquier otro perjuicio para la salud, el culpable indemnizará a la víctima por el tratamiento médico a que haya de someterse y la pérdida de ingresos hasta el final de su convalecencia, además de abonar una sanción pecuniaria de monto mediano. En su párrafo 2 estipula que si la persona que ha resultado perjudicada, tullida o deformada es una mujer soltera o viuda en condiciones de volver a contraer matrimonio,

la indemnización consistirá en una dote proporcional a las propiedades del culpable, las circunstancias del delito y la gravedad del daño;

- El artículo 1.548 otorga a la mujer cuyo honor haya sido vulnerado el derecho a exigir del culpable, en el caso de que no pueda o no quiera reparar el daño por medio del matrimonio, una dote proporcional a su propia condición y situación social. Se considerará que una mujer ha sido vulnerada en su honor si: siendo virgen y menor de edad ha sido desflorada; siendo una mujer honesta, ha sido objeto de abusos sexuales o víctima de amenazas; ha sido seducida con promesas de matrimonio; o ha sido secuestrada;
- El artículo 1.744 estipula que, además de por las razones mencionadas en el artículo 1.595, los progenitores podrán desheredar a una hija por incurrir en conducta probadamente “deshonesta” viviendo en el domicilio paterno.

Un importante avance fue la promulgación del **Estatuto de la Mujer Casada**, que eliminó del Código Civil el precepto por el que se consideraba a las mujeres casadas no plenamente capaces, al igual que a los pródigos, a los indios y a los adolescentes. El Estatuto revocó asimismo el requisito de autorización del marido para que las mujeres casadas pudieran realizar actividades comerciales. La Ley No. 4.121, de 27 de agosto de 1962, por la que se estableció el Estatuto, modificó el texto original del artículo 233 del Código Civil, que asignaba a los hombres el control de la sociedad matrimonial. Ese control debe ser ahora compartido con la mujer, en el interés común de la pareja y de los hijos.

Conviene señalar que el **Nuevo Código Civil** otorga a la mujer “facultad de decisión” respecto, por ejemplo, de la elección del domicilio. En los casos excepcionales en los que la decisión corresponde al hombre, la mujer, si no está de acuerdo, tiene derecho a acudir a un tribunal para obtener satisfacción, siempre y cuando lo haga por razones fundamentadas y no de mera preferencia personal (artículos 1.569 y 1.567, párrafo único).

Los aspectos relacionados con el **Código Penal** se abordan en las observaciones sobre los artículos 1 y 2 de la Convención.

En relación con el párrafo 4 del artículo 15 de la Convención:

En cuanto a la libertad para elegir residencia y domicilio, el subpárrafo III del artículo 233 del Código Civil otorga al marido el derecho a elegir el domicilio, que deberá aceptar la esposa. Existe un consenso casi general en que esa disposición no guarda conformidad con la Constitución Federal de 1988, según la cual la mujer **tiene el derecho** de elegir el domicilio conyugal. A ese respecto, el **Nuevo Código Civil** estipula en su artículo 1.569 que “*el domicilio matrimonial será elegido por ambos cónyuges, aunque uno de ellos tenga que ausentarse de él para desempeñar funciones públicas, ejercer su profesión o atender a intereses privados pertinentes*”.

Sin embargo, en la legislación brasileña se prevén situaciones en las que la mujer puede abandonar el hogar conyugal: si el marido no la trata con el respeto y la consideración debidos, pretende que lo siga en su vida errante o emigre con él para eludir una condena penal, o, sin motivo justificado, se traslada a un lugar inhóspito, malsano o incómodo.

Subsisten diferencias de trato en caso de incumplimiento del deber de cohabitar. Cuando es la mujer la que incumple ese deber, 1) cesa la obligación del marido de mantenerla; 2) puede disponerse el embargo temporal de parte de sus ingresos

personales, en nombre del marido y de los hijos (artículo 234 del Código Civil y extracto 379 del Tribunal Supremo Federal); 3) no puede ser nombrada albacea testamentaria si a la muerte del marido no vivía con él (párrafo 1 del artículo 1.579 del Código Civil y subpárrafo I del artículo 990 del Código de Procedimiento Civil), ni tampoco tomar posesión de la herencia hasta la distribución del legado, como ocurriría de haber estado viviendo con él. Si es el marido el que incumple ese deber, la mujer puede solicitar la separación judicial. No obstante, el marido seguirá teniendo la obligación de mantenerla, si ella lo necesita y él está en condiciones de hacerlo.

Antes de que se promulgara la **Ley del Divorcio** de 1977, la negativa de la mujer de acompañar a su marido al lugar escogido por él como domicilio conyugal se consideraba, al cabo de un período de dos años, como abandono del hogar. Si la ausencia duraba menos de dos años, se consideraba deshonor grave. En ambos casos, esa ausencia se consideraba condición necesaria y suficiente para la separación judicial. La Ley del Divorcio modificó las razones en que podía fundamentarse la separación judicial, que puede ahora solicitar cualquiera de los cónyuges por conducta deshonesto por parte del otro, o por cualquier acto que entrañe infracción grave de los deberes conyugales. Por consiguiente, la mujer que se niegue sin justificación a acompañar al marido en su traslado a un nuevo domicilio incumplirá el deber de cohabitación.

La Ley No. 4.121/62 (Estatuto de la Mujer Casada), que modificó el subpárrafo III del artículo 233 del Código Civil, siguió otorgando al marido el derecho a elegir y cambiar el domicilio familiar, pero dio a la mujer la posibilidad de recurrir a un tribunal en el caso de que la decisión le perjudicara. Una parte minoritaria de la jurisprudencia entiende que, con arreglo al Código Civil todavía en vigor, la mujer sólo tiene el derecho de oponerse a determinadas decisiones abusivas de su cónyuge recurriendo a un tribunal. Sin embargo, la igualdad jurídica adquirida por los cónyuges entraña la adopción conjunta de las decisiones relativas a la sociedad matrimonial, como la de la elección del domicilio. En la actualidad, la mujer tiene el “derecho a oponerse” recurriendo a un tribunal. La expresión “derecho a oponerse” parece indicar que el marido tiene el derecho de decidir, y la mujer el de recurrir a los tribunales en caso de desacuerdo. Sin embargo, esa situación rara vez se produce, puesto que una mujer que desee preservar la sociedad matrimonial no recurrirá a instancias judiciales, ya que ello afectaría a su matrimonio.

Por último, conviene destacar que el 20 de diciembre de 1994 el Brasil retiró la reserva que había formulado en 1984, al ratificar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en relación con el párrafo 4 del artículo 15 de la Convención.

En relación con el párrafo 1 del artículo 16 de la Convención:

Apartados a) y b): Derecho a contraer matrimonio y a elegir libremente el cónyuge

El Código Civil en vigor establece una restricción del derecho a contraer matrimonio, en la medida en que diferencia entre hombres y mujeres en cuanto a la edad mínima para contraer matrimonio. El subpárrafo II del párrafo único del artículo 258 establece también una restricción jurídica al disponer que los varones de más de 60 años de edad y las mujeres de más de 50 que deseen contraer matrimonio deberán hacerlo en régimen de separación de bienes.

Sin embargo, el Nuevo Código Civil dispone en su artículo 1.517 que *hombres y mujeres* pueden contraer matrimonio a los 16 años, antes de su mayoría de edad, con la debida autorización de sus progenitores o representantes legales.

Apartados c) y h): Derechos y responsabilidades de los cónyuges durante el matrimonio

En esos apartados se estipula que los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar a hombres y mujeres el goce, durante el matrimonio o a su disolución, de todos los derechos relacionados con la propiedad, la adquisición, la gestión, la administración, el disfrute y la enajenación de propiedades, gratuitamente o por un precio. Se describen a continuación los diferentes regímenes matrimoniales.

1) **Comunidad parcial de bienes:** Con arreglo al Código Civil en vigor, corresponde al hombre la administración de las propiedades (las comunes, las suyas propias y las de su mujer). Aunque la mujer retiene la posesión de sus propiedades, el marido actúa como su representante.

2) **Comunidad de bienes:** Entre las propiedades excluidas de la comunidad de bienes se cuentan los activos personales, es decir, los ahorros de la mujer casada que ejerce una actividad lucrativa diferente de la del marido. Por consiguiente, los ingresos obtenidos por la mujer con su trabajo y las propiedades adquiridas con esos ingresos no constituyen bienes comunes, aunque esté casada en régimen de comunidad de bienes (párrafo único del artículo 246 del Código Civil), si bien pueden utilizarse para pagar deudas en que haya incurrido el marido en nombre de la familia. Sin embargo, sólo las propiedades personales del marido pueden utilizarse para pagar deudas en que haya incurrido la mujer en nombre de la familia. Esa disposición entraña un trato desigual, pues los activos excluidos de la participación de la mujer son mayores que los excluidos de la participación del hombre, aunque no hay ninguna razón que justifique esa distinción. Conviene destacar que la mujer puede administrar, disfrutar y disponer libremente de los activos reservados, con la excepción de la propiedad inmobiliaria, para cuya enajenación necesita la autorización del marido. En caso de muerte de la esposa, todas sus propiedades pasan a los herederos legales. Las propiedades adquiridas con los ingresos procedentes del trabajo del hombre están incluidas en la comunidad de bienes. Mientras dura la sociedad matrimonial, los cónyuges viven en comunidad de bienes, de conformidad con el artículo 266 del Código Civil. Sin embargo, hay discrepancias entre los juristas sobre quién debe administrar esa propiedad común. Algunos atribuyen al hombre la posición de cabeza de familia, con la consiguiente responsabilidad de administrar las propiedades, añadiendo que la mujer sólo debe administrar las propiedades del matrimonio por autorización de su marido o en los casos previstos en el subpárrafo V del artículo 248 y el artículo 251 del Código Civil. En lo que respecta a la administración de propiedades y el derecho de sucesión, hay una restricción legal respecto de la ejecución testamentaria que sólo se aplica a la mujer: ésta sólo puede actuar como albacea si al fallecer su marido estaba viviendo con él.

3) **Separación de bienes:** Según dispone la ley, ese régimen se aplica al matrimonio de las siguientes personas: a) mujeres menores de 16 años y varones menores de 18, lo que se justifica plenamente por razones biopsicológicas, por carecer las personas a esas edades de pleno discernimiento; b) viudas o mujeres cuyo matrimonio se haya disuelto o anulado, hasta que hayan transcurrido diez meses

desde el inicio de la viudedad o desde la disolución o anulación, a menos que antes de ese plazo haya dado a luz a un hijo, con el fin obvio de evitar la *turbatio sanguinis*; c) varones de más de 60 años de edad y mujeres de más de 50, aunque esa norma no se aplica si la pareja ha convivido durante más de diez años consecutivos o tiene hijos, en cuyo caso puede elegir libremente el régimen matrimonial. A diferencia de las dos situaciones anteriores, en este caso no hay ninguna razón plausible para establecer un límite de edad diferente para hombres y mujeres. La responsabilidad por las deudas en que hayan incurrido los cónyuges se contempla en el Código Civil, según se explica a continuación. Sólo las deudas de la mujer se transfieren al marido, si tienen por objeto la compra de los artículos necesarios para la actividad doméstica o la obtención en préstamo del dinero necesario para la adquisición de esos artículos, o el desempeño de las funciones de la ocupación o profesión que ejerza la mujer con autorización de su marido o de un tribunal (subpárrafos I, II y III del artículo 247 y artículo 254), y si el marido se ha beneficiado del préstamo obtenido por la mujer. No obstante, esa responsabilidad es subsidiaria, es decir, sólo se produce cuando los activos de la mujer son insuficientes para devolver el préstamo. La segunda parte (las deudas dimanantes del ejercicio de la profesión) no parece justa, pues si la mujer ejerce una profesión en el mercado laboral debe ser responsable de las deudas correspondientes. La primera parte se aborda en el Código Civil en forma incompleta, pues hay hombres que se ocupan de las tareas domésticas. En ese régimen matrimonial, el artículo 277 del Código Civil estipula que la mujer debe contribuir a sufragar los gastos de la pareja con los ingresos procedentes de sus activos, en proporción al valor de éstos en relación con los de su marido, a menos que se disponga otra cosa en el contrato matrimonial.

4) **Dote:** En ese régimen, la mujer, o un tercero actuando en su nombre, entrega al marido el conjunto de activos conocido como dote para que pueda tomar de ellos las cantidades necesarias para sufragar los gastos del matrimonio, con la condición de que se devuelvan al término de la sociedad matrimonial. El Nuevo Código Civil no contempla el régimen de dote ni las propiedades personales de la mujer. No estipula que los ingresos procedentes del trabajo de la mujer deban ser no transferibles en el régimen de comunidad de bienes. Se optó por adoptar una solución intermedia, consistente en que los ingresos procedentes del trabajo de la mujer constituyen propiedad personal, pero los resultantes de la inversión de sus ingresos constituyen propiedad común. Para que los activos personales se consideren tales, debe incluirse una disposición al respecto en el acuerdo prematrimonial.

En el sistema jurídico brasileño se requiere, cualquiera que sea el régimen matrimonial, el consentimiento o la autorización del cónyuge para la enajenación de propiedad inmobiliaria, incluida la transferencia o la vinculación de esa propiedad como resultado de derechos de terceros (hipoteca, alquiler, etc.) y acciones respecto de los derechos efectivos en las que uno de los cónyuges sea demandante o demandado, y en relación con las cuales ambos sean responsables, si una de las partes es el demandado, y haya de obtener la autorización de la otra parte, en caso de que sea el demandante. Los avales y donaciones, si constituyen gratuidad, requieren la autorización del otro cónyuge. No se aplica, en cambio, ese requisito a la suscripción colateral de instrumentos de crédito, para la que no se exige autorización. Esa disposición, que permanecerá en vigor hasta el 10 de enero de 2003, ha sido duramente criticada. La ley no contempla la autorización del otro cónyuge para la suscripción colateral de instrumentos de crédito porque, en la época en que se elaboraron las restricciones a la libertad de acción de los cónyuges, las mujeres raramente

participaban en actividades que entrañaran instrumentos de crédito. Esos asuntos estaban casi exclusivamente en manos de hombres, que no aceptaban la injerencia de sus mujeres. Sin embargo, en muchas ocasiones la suscripción de un instrumento de crédito tiene una importancia económica mucho mayor para la familia que un aval, que, sin embargo, requiere el consentimiento o la autorización del otro cónyuge.

La conclusión del párrafo anterior se basa en el hecho de que el subpárrafo IV del artículo 242 del Código Civil contiene una restricción que se aplica sólo a las mujeres, a saber, la prohibición de asumir obligaciones que puedan entrañar la enajenación de los activos de la pareja. Esa prohibición no afecta al marido porque, en la época en que se desarrollaron las restricciones a la libertad de acción de los cónyuges, era el hombre el que se encargaba de la administración de la propiedad de la pareja, y, como su actividad profesional fuera del hogar entrañaba evidentemente la obtención de crédito, habría resultado muy embarazoso obligarlo a obtener la autorización o consentimiento de su esposa cada vez que tuviera que firmar un contrato de crédito, aceptar una letra de cambio o emitir un pagaré. Sin embargo, el artículo 246 del Código Civil ha perdido importancia a la luz del artículo 3 de la Ley No. 4.121/62, que estipula que no podrán utilizarse los activos de la mujer para pagar las deudas del marido, ni viceversa.

En lo que se refiere a la autorización, persiste la discriminación de género en el subpárrafo VII del párrafo 7 del artículo 178 y en los subpárrafos I y II del párrafo 9 del Código Civil, que prevén plazos más largos para las mujeres. La doctrina y la jurisprudencia no han examinado la constitucionalidad de esos artículos, pues se ha limitado el debate a los artículos del Código Civil relativos al derecho de la familia y al subpárrafo I del artículo 100 del Código de Procedimiento Civil, relativo a la prerrogativa de la mujer de escoger tribunal para los procedimientos de separación judicial y anulación del matrimonio.

El artículo 248 del Código Civil contempla las actividades que puede realizar la mujer sin la autorización de su marido, pero no las que puede realizar el marido sin la autorización o el consentimiento de su mujer.

Existen diversas disposiciones que discriminan contra las mujeres que no ejercen una actividad lucrativa y se dedican a las tareas domésticas. Entre ellas cabe destacar el siguiente artículo del Código Civil:

“Artículo 247. Se supondrá que la mujer tiene autorización del marido para:

I – comprar, incluso a crédito, los artículos necesarios para la actividad doméstica”.

El Código Civil, en su artículo 233, dispone que el marido es responsable de la manutención de la familia, pero también que la mujer ha de participar en los gastos domésticos en medida proporcional a sus propios recursos. Cuando el marido no puede atender a la manutención de la familia, la mujer asume esa responsabilidad. La ley sigue designando al marido como deudor principal, con la excepción de los artículos 275 y 377 del Código Civil, por lo que la mujer sólo tiene la obligación de contribuir a los gastos de la pareja, con los ingresos procedentes de sus activos, y proporcionalmente al monto de esos ingresos en relación con los de su marido, cuando el matrimonio se rige por el régimen de separación de bienes, y cuando la mujer incurre en deudas sin la autorización de su marido o en casos en que tal autorización no es necesaria.

Sin embargo, el **Nuevo Código Civil** adopta un enfoque diferente en sus artículo 1.565 y 1.568 al establecer la **igualdad absoluta de derechos y obligaciones entre marido y mujer** e imponer a ambos cónyuges la obligación de atender a la manutención de la familia, con los ingresos procedentes tanto de sus activos como de su trabajo, independientemente del régimen matrimonial.

Una vez más, el instrumento jurídico está desfasado respecto de la realidad, pues en la actualidad las mujeres comparten con sus maridos la manutención de la familia, y no como mera colaboración o suplemento de ingresos.

Teniendo eso en cuenta, es urgente revisar los regímenes matrimoniales. Como se ha señalado, esos regímenes se basaban en la condición jurídica del marido y, en particular, en la de la mujer, que, en virtud del Código Civil de 1916, se basaba en la incapacidad relativa de la mujer y su dependencia del marido. Esos regímenes fueron modificados por el Estatuto de la Mujer Casada, promulgado el 27 de agosto de 1962, que cambió la condición jurídica de la mujer. Es urgentemente necesario adoptar medidas para modificar los regímenes matrimoniales existentes a la luz del párrafo 5 del artículo 226 de la Constitución Federal de 1988.

En cuanto al goce de los derechos relacionados con la propiedad, conviene hacer algunas observaciones sobre los denominados activos personales de la mujer. Parte de los juristas brasileños consideran que debe mantenerse esa institución, habida cuenta de su contenido social, pues si se extinguiera en virtud del párrafo 5 del artículo 226, se extinguirían con ella tanto la separación convencional como la legal. Se vería afectado el propio sistema de separación de bienes, que entraña la existencia de activos que se aportan al matrimonio. Por otra parte, si la jurisprudencia acepta que se mantenga la propiedad de la mujer cuando se hipotecan los activos como resultado de deudas en que se haya incurrido por razones distintas del beneficio de la mujer o de la familia, el marido debería tener el mismo derecho a conservar los activos adquiridos con los ingresos procedentes de su trabajo o actividad. Sin embargo, sólo sustenta esa posición una minoría de los juristas, la mayoría de los cuales sostiene, a la luz del párrafo 5 del artículo 226 de la Constitución, que se ha derogado el artículo 246 del Código Civil de 1916.

Es necesaria una ulterior clarificación respecto del artículo 233 del Código Civil, que se refiere al control de la sociedad matrimonial. Esa disposición otorga el control al marido. Los que no la consideran inconstitucional sostienen que se basa en consideraciones de armonía familiar, puesto que todo el grupo social necesita de un control unificado para evitar la inestabilidad y garantizar que los problemas cotidianos puedan solucionarse sobre la base de la voluntad de uno de los cónyuges. Sin embargo, la posición más correcta es la basada en el entendimiento inequívoco de que la institución del cabeza de familia fue abolida por la Constitución de 1988. Atendiendo a esa interpretación, el hombre no goza ya de privilegio alguno, y las decisiones de interés para la familia deben ser tomadas conjuntamente por ambos cónyuges (párrafo 5 del artículo 226 de la Constitución Federal). En consecuencia, se han revocado todas las disposiciones del Código Civil que otorgaban prerrogativas al marido, y las diferencias de cualquier índole han de dirimirse ante los tribunales.

El Estatuto de la Mujer Casada (Ley No. 4.121/62) modificó la segunda parte del artículo 233, estableciendo que la mujer casada debía cooperar con su marido en la manutención de la familia.

El Nuevo Código Civil establece en su artículo 1.567 que “el control de la sociedad matrimonial debe ser ejercido conjuntamente por el hombre y la mujer, siempre en el interés de ambos y de sus hijos”.

Conviene destacar la posibilidad de intervención judicial en caso de abuso de poder. Sin embargo, el sistema aquí descrito, en el que sólo al marido corresponde el control de la sociedad matrimonial, no es el adoptado en los ordenamientos jurídicos escandinavos, en el ruso, en el mexicano ni en el uruguayo, ni tampoco en la Constitución del Brasil ni en el párrafo único del artículo 1.567 del Nuevo Código Civil brasileño. En esos instrumentos se prevé la administración conjunta de la sociedad matrimonial, sin predominio del marido, así como el derecho a recurrir a los tribunales en caso de desacuerdo.

Aunque en la Convención sólo se mencionan los derechos y responsabilidades inherentes al matrimonio, puesto que la Constitución Federal equipara con el matrimonio la unión estable, a efectos de protección de la propiedad (párrafo 3 del artículo 226), conviene formular algunas observaciones sobre la situación jurídica, en el ordenamiento brasileño, de la mujer que convive con un hombre.

La unión estable no estaba legalmente reconocida. La jurisprudencia le otorgaba en un principio un reconocimiento parcial. La mujer que hubiera prestado al hombre con el que vivía servicios domésticos o de trabajo rural tenía derecho a pensión alimenticia. Posteriormente, la unión estable fue reconocida como sociedad *de facto*. El gran cambio llegó con la promulgación de la Constitución Federal de 1988. Lo que se consideraba sociedad *de facto* fue elevado a la categoría de unión estable y reconocido como entidad familiar (párrafo 3 del artículo 226). La Constitución contemplaba tres modalidades de núcleo familiar: el matrimonio civil, la unión estable entre un hombre y una mujer, y la comunidad constituida por cualquiera de los progenitores y sus hijos. La Ley No. 8.971, de 29 de diciembre de 1994, y la Ley No. 9.278, de 10 de mayo de 1996, por las que se reguló el párrafo 3 del artículo 226 de la Constitución Federal, consolidaron la unión estable como categoría jurídica.

Apartado d): Derechos y responsabilidades de los progenitores respecto de sus hijos

En el párrafo único del artículo 380 del Código Civil se estipula que en caso de desacuerdo debe prevalecer la opinión del padre. Sin embargo, la facultad decisoria del marido está sujeta a control judicial, por lo que su decisión puede ser desestimada si la mujer la impugna ante un tribunal.

Al volver a contraer matrimonio, la viuda pierde el derecho a administrar las propiedades de los hijos menores del anterior matrimonio, así como el usufructo de esas propiedades. Sin embargo, la Ley No. 4.121/62 modificó la redacción del artículo 393 y subpárrafo I del artículo 248 del Código Civil, estipulando que la madre que vuelva a contraer matrimonio no perderá la patria potestad sobre los hijos del anterior matrimonio y ejercerá libremente las facultades a que tenga derecho respecto de las personas y propiedades de esos hijos.

La patria potestad ya no es un derecho ejercido exclusivamente por el padre con la mera cooperación de la madre, según lo dispuesto en el artículo 380 del Código Penal, sino que corresponde en igualdad de condiciones a ambos progenitores, de conformidad con el artículo 21 del Estatuto del Niño y del Adolescente.

Análogamente, ambos progenitores tienen el mismo derecho a administrar las propiedades de sus hijos. El derecho de la madre ya no se condiciona a la ausencia del padre, según lo dispuesto en el artículo 385 del Código Civil.

Entraña discriminación de género el artículo 378 del Código Civil: “Los derechos y obligaciones de los progenitores naturales no cesan con la adopción, excepto la patria potestad, que pasa del padre natural al padre adoptivo”. Esa disposición menciona sólo al padre como depositario de la patria potestad.

El párrafo 1 del artículo 10 de la Ley del Divorcio dispone que cuando la separación judicial se fundamente en la conducta de ambos progenitores, la custodia de los hijos se otorgará preferentemente a la mujer, a menos que el juez decida otra cosa en interés del niño o del adolescente, atendiendo a uno de los principios rectores del Estatuto del Niño y del Adolescente, que estipula en su artículo 4 que los intereses del niño o del adolescente deberán ser la consideración primordial. En esa Ley se dispone que los niños “permanecerán bajo la custodia del cónyuge cuya conducta no haya sido causa de la separación” (artículo 10). Sin embargo, si ambos cónyuges son responsables de la separación jurídica, la custodia de los hijos se asignará a la madre, a menos que el juez considere que esa solución podría causar “dolor y sufrimiento” a los hijos. Por consiguiente, se ha sustituido el concepto de culpabilidad, utilizado en la legislación anterior a la Ley del Divorcio, por el de responsabilidad.

Antes de la Ley del Divorcio, la custodia de los hijos menores se asignaba, en caso de separación judicial, al cónyuge inocente (artículo 326 del Código Civil). Sin embargo, la Ley No. 6.515/77 abolió los conceptos de inocencia y culpabilidad dentro de la familia, que estaban impregnados de ideología patriarcal. En la actualidad se reducen al mínimo los juicios morales sobre la conducta de la mujer, pues priman los intereses del niño y del adolescente.

A ese respecto, en el artículo 1.583 del Nuevo Código Civil se estipula que, en caso de disolución de la sociedad o el vínculo matrimonial en virtud de una separación judicial de mutuo acuerdo o divorcio consensual directo, los progenitores deben llegar a un acuerdo sobre la custodia de sus hijos. El artículo 1.584 trata de la *custodia de los hijos cuando no se llega a un acuerdo*, y estipula que deberá asignarse la custodia al progenitor más capaz de ejercerla debidamente.

Demostrando sensibilidad hacia una de las cuestiones más delicadas de la realidad social y jurídica brasileña, los legisladores han estipulado que, en los casos en que la custodia de los hijos no pueda asignarse ni al *padre* ni a la *madre*, el juez deberá resolver esa cuestión teniendo en cuenta el grado de parentesco y afinidad y la relación de afecto que unan a los menores con la persona de que se trate.

Conviene destacar asimismo que en el Nuevo Código Civil se sustituye la expresión patria potestad por la de *potestad familiar*. Se trata, en nuestra opinión, de una decisión muy importante, pues supone la eliminación de un término que evoca la potestad paterna en detrimento de la materna. En el artículo 1.630 se estipula que los hijos menores están sujetos a la potestad familiar. El artículo 1.631 establece que la potestad familiar será ejercida por los *progenitores* durante el matrimonio o la unión estable y que, en caso de ausencia o impedimento de uno de ellos, será ejercida exclusivamente por el otro.

Apartado e): Planificación de la familia

En el párrafo 7 del artículo 226 de la Constitución Federal se establece que la planificación de la familia constituye una libre opción de la pareja y que compete al Estado proporcionar recursos científicos y educativos para el ejercicio de ese derecho, quedando prohibida cualquier forma de coacción por organismos públicos o privados. Esa disposición constitucional se reguló por la Ley No. 9.263, de 12 de enero de 1996.

En el párrafo 2 del artículo 1.565 del Nuevo Código Civil se recoge el concepto del párrafo 7 del artículo 226 de la Constitución Federal, pues se estipula que la planificación de la familia constituye una libre opción de la pareja, y compete al Estado proporcionar recursos científicos y educativos para el ejercicio de ese derecho, quedando prohibida cualquier forma de coacción por parte de entidades públicas o privadas.

Apartado f): Derechos y responsabilidades respecto de la custodia, la tutela, la curatela y la adopción de los hijos

En relación con la custodia, el subpárrafo 1 del artículo 414 del Código Civil entraña una discriminación, pues permite a la mujer denegar la custodia. La actual situación de las mujeres no justifica esa prerrogativa, a la luz del punto I del artículo 5 de la Constitución Federal.

Conviene recordar que, como ya se ha mencionado, el Nuevo Código Civil recoge esa norma discriminatoria, pues establece en su artículo 1.736 que las mujeres casadas tienen derecho a denegar la custodia.

El subpárrafo I del artículo 1.731 del Nuevo Código Civil se estipula que, en ausencia de un tutor nombrado por los progenitores, los hijos menores permanecerán bajo la tutela de los familiares consanguíneos más cercanos. Eso supone una innovación, pues el subpárrafo I del artículo 409 del Código Civil en vigor dispone el orden siguiente: el padre del padre, la madre del padre, y, en ausencia de ésta, el padre de la madre o la madre de la madre.

Las diferencias de género contenidas en el párrafo I del artículo 454, que trata de la ausencia del cónyuge legalmente incapaz y en el artículo 467, que trata de la administración fiduciaria de la propiedad del cónyuge ausente, deberían suprimirse a la luz de la Constitución, otorgando a ambos cónyuges los mismos derechos a ese respecto.

En cuanto a la posibilidad de confiar al niño o al adolescente a una familia de acogida, en los artículos 28 a 52 del Estatuto del Niño y del Adolescente (Ley No. 8.069 de 13 de julio de 1990) se establecen las normas para el ejercicio de la custodia, la tutela y la adopción por hombres y mujeres en pie de igualdad.

Apartado g): Derecho a elegir apellido, profesión y ocupación

Al contraer matrimonio, la mujer adquiere el derecho de tomar el apellido del marido (párrafo único del artículo 240 del Código Civil), lo que se hace en la mayoría de los casos por la fuerza de la costumbre.

A raíz de la proclamación de la igualdad jurídica entre los cónyuges por la Constitución Federal (párrafo 5 del artículo 226), se debatió la posibilidad de que el marido pudiera tomar los apellidos de la mujer.

En los párrafos 1 y 2 del artículo 5 de la Ley No. 6.515/77 se estipula que las mujeres separadas o que presenten demandas de separación volverán a tomar sus apellidos de solteras. En todos los demás casos, la mujer podrá optar por seguir utilizando el apellido del marido. Sin embargo, la Ley del Divorcio estipula que la mujer debe volver a tomar su apellido de soltera, excepto en los casos previstos en el artículo 25 (cuando ese cambio entrañe dificultades de identificación, cree una distinción entre el apellido de la madre y el de los hijos nacidos de la relación disuelta, u ocasione grave perjuicio, según determine un tribunal).

Por último, conviene mencionar que las mujeres que realizan actividades lucrativas diferentes de las de sus maridos no necesitan ya la autorización y el consentimiento de éstos para realizar todos los actos inherentes al desempeño de sus ocupaciones. Así lo dispone el artículo 246 del Código Civil, modificado por la Ley No. 4.121/62. El nuevo ordenamiento constitucional establece que, aunque marido y mujer realicen la misma actividad lucrativa, la mujer no necesita el consentimiento del marido y puede competir con él en igualdad de condiciones.

En el párrafo 1 del artículo 1.565 del Nuevo Código Civil se estipula que, al contraer matrimonio, cualquiera de los cónyuges puede tomar el apellido del otro, si así lo desea.

El párrafo 2 del artículo 1.571 dispone que los cónyuges pueden seguir utilizando su apellido de casados en caso de disolución del matrimonio por divorcio o anulación, a menos que se disponga otra cosa en la resolución judicial de separación.

Es interesante observar que, aunque un cónyuge haya sido declarado culpable en el juicio de separación, sólo perderá el derecho a utilizar el apellido del otro cónyuge si así lo solicita éste, y a condición de que ese cambio no entrañe un perjuicio grave. Esa disposición difiere de la Ley del Divorcio, en cuyo artículo 17 se estipula que la mujer que haya perdido un juicio de separación deberá volver a tomar su apellido de soltera.

En relación con el párrafo 2 de la Convención: edad mínima para contraer matrimonio

El Código Civil fija en 16 años para las mujeres y en 18 para los hombres la edad mínima para contraer matrimonio, y estipula que los contrayentes deben estar representados por sus progenitores. Las personas que no hayan alcanzado esa edad mínima sólo podrán contraer matrimonio con autorización judicial y por razones atendibles.

Todos los matrimonios se inscriben en un registro oficial, según lo estipulado por la ley. Según la Convención sobre el Matrimonio (Naciones Unidas, 1962), adoptada por el Brasil en 1970, compete a los Estados Partes adoptar las medidas necesarias para fijar una edad mínima para contraer matrimonio.

La diferencia entre hombres y mujeres en cuanto a la edad mínima para contraer matrimonio se justifica por razones biológicas. Los partidarios de mantener esa norma sostienen que la edad es inferior para las mujeres porque desde el punto de vista biológico se desarrollan más tempranamente que los hombres. Esa opinión, sin embargo, no es unánime, pues otros consideran que lo dispuesto en el punto XIII del artículo 183 contradice el punto I del artículo 5 de la Constitución, y sostienen que la ley no debe favorecer a la mujer frente al hombre ni viceversa, si ambos se encuentran en la misma situación jurídica.

Otra cuestión importante es la de la autorización de los progenitores para contraer matrimonio. En caso de desacuerdo al respecto, prevalecerá la decisión del padre. Si los progenitores están separados o divorciados o si se ha anulado su matrimonio, prevalecerá la decisión del que tenga la custodia de los hijos (artículo 186 del Código Civil, modificado por la Ley No. 6.515/77). En el caso de hijos legítimos reconocidos, será suficiente el consentimiento del padre, y en el de hijos ilegítimos no reconocidos, el de la madre (párrafo único del artículo 186 del Código Civil).

El Nuevo Código Civil, que entrará en vigor el 11 de enero de 2003, estipula que los contrayentes menores de 16 años precisarán la autorización de ambos progenitores. En caso de desacuerdo sobre esa autorización, cualquiera de los progenitores podrá acudir a un tribunal para resolver la diferencia.

En relación con la cuestión de la violencia doméstica e intrafamiliar:

Conviene señalar que la cuestión de la violencia doméstica e intrafamiliar contra mujeres y niñas se trata en las observaciones sobre los artículos 1 y 2 de la Convención.

Constituciones y legislación de los Estados

Las constituciones de dieciséis Estados¹⁵⁴ y la Ley Orgánica del Distrito Federal proclaman la **igualdad de todos los ciudadanos sin distinciones de ningún tipo**. De ellas, las Constituciones de Bahía, Amapá, Ceará y Pará y la Ley Orgánica del Distrito Federal proclaman explícitamente la igualdad de derechos de la mujer y prevén la adopción de medidas de ámbito estatal para garantizar esos derechos.

En contra de lo dispuesto en la Constitución Federal, las constituciones de algunos estados contienen disposiciones sexistas y establecen una diferencia entre hombres y mujeres al utilizar el término “hombre” como sinónimo de “ser humano” o “persona humana”. Esas constituciones son la de Amazonas, que incluye entre los objetivos prioritarios del estado el asentamiento de los **hombres** y el mantenimiento de un sistema educativo que, respetando la dimensión universal y racional del **hombre**, preserve y promueva la identidad cultural de la población del Estado de Amazonas, la de Paraíba, que prevé el establecimiento de un Consejo Estatal para la Defensa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; la de Piauí, que otorga a las **viudas** de ex alcaldes el derecho a pensión; y por último, la de São Paulo, que otorga a la **madre** el derecho a acompañar a sus hijos menores de 12 años cuando sean hospitalizados.

En lo referente a la igualdad en las relaciones maritales, la constitución del estado de Amazonas estipula la igualdad de derechos y obligaciones del hombre y la mujer en el matrimonio, incluso en lo tocante a la inscripción de sus hijos. También las constituciones de los estados de Río de Janeiro y Rondônia estipulan la igualdad de derechos y obligaciones del hombre y la mujer en el matrimonio.

En relación con la responsabilidad de la educación de los hijos, la constitución del estado de Bahía estipula que, según lo dispuesto por la ley, *la familia gozará de la protección del Estado, que, por sí solo o en cooperación con otras instituciones, aplicará programas destinados, entre otras cosas, a garantizar el reconocimiento de la maternidad y de la paternidad como funciones sociales importantes y a*

¹⁵⁴ Amapá, Bahía, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Río de Janeiro, Río Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina y Sergipe.

proporcionar a los progenitores los medios necesarios para que sus hijos tengan acceso a guarderías, así como a educación, salud, nutrición y seguridad. La constitución del estado de Sergipe proclama la igualdad entre el padre y la madre al estipular que los progenitores tienen el deber de atender, criar y educar a sus hijos menores de edad, y los hijos adultos el de atender y mantener a sus progenitores ancianos, enfermos o necesitados.

En relación con el apartado d) del párrafo 1 del artículo 16 de la Convención, conviene destacar que las constituciones de algunos estados recogen expectativas diferentes en cuanto a las responsabilidades de madres y padres en el cuidado de sus hijos. Véanse, a ese respecto, las observaciones formuladas en relación con los artículos 5, 7 y 15.

Como ya se ha señalado en las observaciones sobre el artículo 12, las constituciones de prácticamente todos los estados¹⁵⁵ con las excepciones de Acre, Alagoas, Minas Gerais, Piauí, Rondônia y Sergipe, contemplan la planificación de la familia. La mayoría de las constituciones que tratan la cuestión¹⁵⁶ disponen que la planificación de la familia es una opción que debe decidir libremente la pareja. La constitución del estado de Goiás establece que la planificación de la familia incumbe *al hombre y a la mujer*. La constitución de Río de Janeiro estipula que la planificación de la familia incumbe *a la mujer, al hombre o a la pareja*, por ese orden. En cuanto a la constitución de São Paulo, establece que la planificación de la familia incumbe *al hombre, a la mujer y a la pareja*, también por ese orden. La Constitución de Pará asigna esa responsabilidad a la *familia*.

Las constituciones de los estados de Bahía, Goiás, Pará, Río de Janeiro, Roraima y Sergipe contemplan claramente la utilización, el estudio y la inspección de métodos anticonceptivos. Cabe mencionar, en particular, la Constitución de Bahía, que en el capítulo dedicado a los derechos de la mujer prevé el fomento de las investigaciones tendentes a mejorar y aumentar la producción interna de métodos anticonceptivos para hombres y mujeres que sean seguros y eficientes y no resulten perjudiciales para la salud, y prohíbe todo experimento en seres humanos con medicinas y métodos anticonceptivos perjudiciales para la salud sin el pleno conocimiento de los usuarios ni la inspección de las autoridades competentes.

La Constitución del Estado de Río de Janeiro contempla también la posibilidad de adoptar nuevas prácticas relacionadas con los derechos reproductivos, tras examinar las experiencias de grupos o instituciones dedicados a la protección de la salud de las mujeres. Las constituciones de los estados de Amapá, Ceará, Pernambuco, Roraima y São Paulo y la Ley Orgánica del Distrito Federal incluyen clases de educación sexual en los programas de estudios de las escuelas primarias y secundarias.

Medidas del Gobierno

Las medidas adoptadas por el Gobierno para eliminar, por medio de políticas públicas, la discriminación y la violencia contra la mujer, en particular la violencia

¹⁵⁵ Amapá, Amazonas, Bahía, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Paraíba, Pernambuco, Río de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina y São Paulo.

¹⁵⁶ Bahía, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina y el Distrito Federal.

doméstica e intrafamiliar, se abordan en las observaciones sobre los artículos 1 y 2 de la Convención.

Medidas judiciales

Con arreglo a la Constitución Federal, compete al poder judicial examinar las violaciones de derechos o las amenazas a derechos. Ese principio está reforzado por muchas otras normas tendentes a garantizar la igualdad de todos los ciudadanos otorgándoles derechos sociales sustanciales.

Sin embargo, persisten algunos prejuicios de género, de clase y de raza que influyen en la judicatura, perjudicando en ocasiones a las mujeres. Al examinar algunas cuestiones, como la separación de los cónyuges, la custodia de los hijos, la violencia marital y los delitos sexuales, se siguen utilizando conceptos morales tales como los de “mujer honesta”, “inocencia de la víctima” y “buena madre”.

Las formas de discriminación que todavía persisten son imputables a complejas pautas culturales enraizadas en la sociedad y resistentes al cambio.

Por consiguiente, el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres brasileñas dependerá de la incorporación a la judicatura de los valores democráticos e igualitarios de la Constitución de 1988.

Con el fin de evaluar la forma en que el poder judicial aplica los derechos de las mujeres, se han realizado estudios de los procedimientos judiciales en materia de derecho de la familia, que revelan que *las sentencias tienen una dinámica propia y muestran tendencias contradictorias, por lo que configuran un universo heterogéneo, con avances y retrocesos*. En general, el discurso judicial revela una doble moral en cuanto a las normas de conducta exigidas a las mujeres, cuyo comportamiento se juzga a la luz de determinados papeles sociales en los que los actos de hombres y mujeres tienen un peso diferente¹⁵⁷.

A pesar de que actualmente tienden a atenuarse las formas tradicionales de discriminación, no se aprecia uniformidad en los fallos judiciales en relación con causas de anulación matrimonial por *error virginitatis* (desconocimiento por parte del marido de que la mujer ya no era virgen).

Por una parte, en la mayoría de las sentencias se considera inaplicable el subpárrafo IV del artículo 219 del Código Civil en vigor hasta el 10 de enero de 2003; así, por ejemplo:

“A la luz de la disposición constitucional explícita que otorga igualdad de derechos a hombres y mujeres, ya no es posible en nuestro ordenamiento jurídico y civil anular un matrimonio por el supuesto desconocimiento por el marido del hecho de que la mujer ya no era virgen. Puesto que no es posible verificar la virginidad de un hombre, la imposición de ese requisito a la mujer entrañaría desigualdad de trato” (RF 327/204 y RT 711/172).

Por otra parte, el mantenimiento de esa disposición hace que siga aplicándose en algunas sentencias judiciales, como la citada a continuación, que dictó en 1998 el Tribunal de Apelación del estado de Espírito Santo:

¹⁵⁷ Pimentel, Silvia, Di Giorgi, Beatriz, y Piovesan, Flavia, *La figura de la mujer en los procedimientos judiciales relacionados con la familia*, Sérgio Fabris, Ed., São Paulo, 1993.

“Apelación ex-officio. Causa de anulación matrimonial. El marido desconocía el hecho de que la mujer ya no era virgen. Error esencial sobre la persona del otro cónyuge. Fundamento jurídico. Apelación rechazada.

1. – *Puesto que, como consta en acta, el examen físico reveló que la mujer ya no era virgen, y el marido desconocía esa circunstancias, el matrimonio queda anulado, según lo dispuesto en el artículo 218 y en el subpárrafo IV del artículo 219 del Código Civil, por error esencial sobre la persona del cónyuge, puesto que se incoó el procedimiento dentro de plazo de diez días a partir de la fecha de la boda.*

2. – *Apelación rechazada por unanimidad.” (TJES, Distrito de Alegre, examen obligatorio No. 2979000136; Relator: Juez Principal José Eduardo Grandi Ribeiro; sentencia: 30/06/98, v.u.).*

También hay sentencias favorables a la **adopción del apellido de la mujer por el hombre**, como la siguiente:

“NOMBRE - REGISTRO CIVIL – Utilización por el marido del apellido de su futura mujer. La Constitución Federal de 1988 proclama la igualdad de derechos y obligaciones entre hombres y mujeres. La solicitud es jurídicamente posible. (TJSP – Primer Tribunal Civil de Apelación, Apelación Civil No. 198.349-1/7 – Lins; Relator: Juez Principal Guimarães e Souza; j. 03.08.93; mayoría de votos)”.

En relación con el acceso de las mujeres a los tribunales, conviene señalar que las mujeres pueden presentar demandas de separación y solicitar la conversión de la separación en divorcio y la anulación del matrimonio, con posibilidad de escoger el tribunal. En el subpárrafo I del artículo 100 del Código Civil se estipula que el lugar de residencia de la mujer será el lugar adecuado para la incoación de los procedimientos mencionados.

Mucho se ha debatido sobre la validez del subpárrafo I del artículo 100 del Código de Procedimiento Civil, teniendo en cuenta el texto del subpárrafo I del artículo 5, que contempla la igualdad de género en los mismos términos utilizados en el texto constitucional. La doctrina y la jurisprudencia están divididas al respecto, aunque predomina la posición que considera constitucional la norma mencionada.

“La norma especial no contradice el principio constitucional de igualdad (punto I del artículo 5 de la Constitución Federal) y no es incompatible con la igualdad entre los cónyuges en la sociedad matrimonial (artículo 226 de la Constitución Federal) (RJTJSP 143/283, 132/279)”.

“Edad – Autorización – El artículo 124 del Código Civil y la nueva Constitución Federal constituyen una base jurídica suficiente para autorizar el matrimonio de personas menores de 18 años, puesto que la nueva Constitución prohíbe la discriminación de género (TJRS – Apelación 589.007.053-1 CC – Relator: Juez Principal Milton dos Santos Martins – j. 18.4.89-m.v.)”.

Merece una mención especial el caso **“Conversión de la separación en divorcio: revisión de las disposiciones del acuerdo de separación”**, en el que se procuró aplicar los principios de igualdad y discriminación de la presente Convención.

Exposición

AAA ... inició un procedimiento de conversión de la separación judicial en divorcio, con revisión de las disposiciones del acuerdo de separación, contra BBB alegando que habían transcurrido dos años de separación, según el acuerdo suscrito ante el Tribunal Especial... por sentencia de 8 de marzo de 1996.

La solicitante manifestó su intención de revisar la cláusula ... del acuerdo de separación por la que se le otorgaba la custodia de los hijos de la pareja a condición de que no se mudara de la población de ..., en cuyo caso la custodia se traspasaría al padre, pues considera que esa cláusula viola su derecho constitucional a elegir libremente su lugar de residencia. También solicita la revisión del monto de la pensión alimenticia (...).

Decisión:

El presente procedimiento se refiere a la conversión de una separación judicial en divorcio, y la solicitante cuestiona la validez de la cláusula ... del acuerdo de separación suscrito ante el Tribunal Civil Especial de ..., en el que ambas partes convinieron en que sus hijos, CCC y DDD, quedaran bajo la custodia de la madre a condición de que no se mudara de la ciudad de ..., en cuyo caso la custodia se traspasaría al padre. La solicitante reclama asimismo una revisión de la pensión alimenticia, habida cuenta del aumento de los gastos corrientes de los hijos.

*De la mera lectura de la cláusula en cuestión se desprende que limita la libertad de la solicitante, puesto que le impide residir donde considere más conveniente para sí misma y para sus hijos, cuya custodia se le ha adjudicado. En esa perspectiva, conviene mencionar que el "acuerdo" mencionado y los argumentos presentados por el marido contienen elementos **claramente discriminatorios contra la mujer**, que deben ser examinados a la luz de la interpretación correcta del significado del **punto I del artículo 5 y del párrafo 5 del artículo 226 de la Constitución Federal**.*

En la actualidad las mujeres han avanzado hacia la igualdad con el hombre, en particular en las relaciones familiares, y ejercen, en pie de igualdad con el hombre, las profesiones más dispares, además de ocuparse de los hijos y de las labores domésticas.

Teniendo en cuenta esa realidad sociopolítica, la Constitución Federal proclamó la igualdad de derechos y obligaciones entre hombres y mujeres (párrafo 5 del artículo 226). Por consiguiente, en esa nueva concepción de la vida social no tiene cabida el comportamiento machista del marido, que insiste en la descalificación infundada de la mujer, hasta el punto de proponer, en una sesión de avenencia, la presencia permanente de un "inspector" para vigilar la actividad cotidiana de los hijos, y de pedir el retorno a esta capital de la reclamante, que no pudo trasladarse sino por efecto del interdicto que se adjunta (...).

Por consiguiente, habida cuenta del derecho de la reclamante a trasladarse y establecerse donde estime más conveniente, resuelvo aceptar las razones que condujeron a la reclamante a trasladarse a ..., a la luz de la lógica, de la evolución sociopolítica y, principalmente, de las normas sobre derechos humanos.

Conviene recordar que la Convención de 1979 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer fue firmada por el Brasil, con

reservas respecto de la sección relativa a la familia, el 31 de marzo de 1981, y ratificada por el Congreso Nacional el 1º de febrero de 1984. En 1994, al reconocer en la Constitución Federal del Brasil la igualdad entre hombres y mujeres en la esfera pública y en la privada, en particular en lo referente a las relaciones maritales, el Gobierno del Brasil retiró esas reservas, ratificando así la **Convención en su totalidad**. *Ese instrumento internacional tiene en el Brasil la misma fuerza que la legislación interna, según lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 5 de la Constitución Federal vigente.*

Además, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 6 de junio de 1994 y ratificada por el Brasil el 27 de noviembre de 1995. Ese instrumento internacional tiene en el Brasil la misma fuerza que la legislación interna, según lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 5 de la Constitución Federal vigente (...). Por consiguiente, considero zanjadas las cuestiones en examen (...). Se OTORGA la solicitud presentada por ... de conversión de la separación judicial en divorcio.

Habida cuenta que la cláusula ... del acuerdo de separación contradice disposiciones constitucionales y atenta contra la dignidad humana, Resuelvo que ... permanecerán bajo la custodia materna; el padre podrá visitarlos cuando le sea posible viajar a la ciudad en la que residen, y residirán con él durante las vacaciones escolares (...). HE DECIDIDO ASIMISMO CONCEDER LA SOLICITUD DE REVISIÓN DE LA PENSIÓN ALIMENTICIA, que queda fijada en el 20% de la remuneración neta del marido. (P.R.I. Cuiabá, 12 de febrero de 2001, Juez Clarice Claudino da Silva.

Factores y dificultades

En general, la Constitución Federal y las constituciones de los Estados sólo han reconocido la igualdad en su forma jurídico-formal, es decir, la **igualdad ante la ley**¹⁵⁸. La igualdad formal consiste en un “principio de actuación por el que los seres esencialmente de la misma categoría deben recibir el mismo trato”. La expresión “igualdad ante la ley”, que significa igualdad según lo dispuesto por la ley, concierne tanto a los legisladores como a los encargados de aplicar la legislación¹⁵⁹.

La Constitución Federal de 1988 constituyó sin duda un hito en cuanto a la afirmación jurídica de los derechos de la mujer. Sin embargo, no fue seguida de la necesaria promulgación de normas eficaces y apropiadas en la legislación ordinaria. Tampoco se introdujeron las modificaciones debidas en la legislación nacional para adaptarla a los compromisos contraídos por el Brasil en las principales conferencias internacionales de las Naciones Unidas. Lo mismo cabe decir de los compromisos contraídos como resultado de la ratificación por el Brasil, en particular en el decenio de 1990, de tratados internacionales sobre derechos humanos, en particular sobre los derechos de la mujer, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Naciones Unidas, 1979), ratificada por el Brasil en 1984, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer (*Convención de Belém do Pará*, OEA, 1994), ratificada por el Brasil en 1995.

¹⁵⁸ Silva, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, op. cit., pág. 241.

¹⁵⁹ *Op. cit.*, pág. 216.

Respecto de la promoción de la igualdad material entre hombres y mujeres, según lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la Convención, es mucho lo que queda por hacer en el plano del desarrollo y la reforma de la **legislación ordinaria**, así como en el de la aplicación de **políticas públicas** y **medidas judiciales**.

La regulación de los asuntos relacionados con el matrimonio en varias leyes civiles y penales del Brasil que datan de principios del siglo XX contradice el principio de igualdad de género proclamado en la Constitución Federal y en los tratados internacionales para la protección de los derechos humanos de la mujer.

El Código Civil contiene disposiciones discriminatorias que afectan principalmente a las mujeres casadas, al definir en forma desigual y discriminatoria el papel de la mujer en el matrimonio y, por consiguiente, en la sociedad.

A pesar de la promulgación de la Constitución Federal de 1988, no se modificaron los artículos del Código Civil contrarios al principio de igualdad, como los relativos al domicilio de la mujer casada; la posibilidad de desheredar a las hijas deshonestas que vivan en el domicilio paterno; el control de la sociedad matrimonial por el hombre; la primacía del padre en cuanto a la patria potestad; la administración por el hombre de las propiedades de la pareja, incluidas las propiedades personales de la mujer; y la anulación del matrimonio por desconocer el marido que la mujer ya no era virgen.

La legislación penal también atenta contra la dignidad de la mujer y el principio de igualdad al contemplar, por ejemplo, la extinción de los delitos sexuales por el matrimonio del autor con la víctima o, en determinadas circunstancias, por el matrimonio de ésta con un tercero. En tales casos el matrimonio se concibe como forma de reparar o preservar el honor de la mujer víctima de violencia sexual.

Los casos mencionados no son sino unos pocos ejemplos de las discrepancias existentes en la legislación ordinaria, muchas de cuyas disposiciones no guardan conformidad con los principios de igualdad entre hombres y mujeres y contradicen tanto la Constitución Federal como los acuerdos internacionales de derechos humanos.

Es, pues, necesario concluir la revisión del ordenamiento jurídico brasileño para eliminar del Código Civil y el Código Penal las disposiciones discriminatorias que afectan seriamente a los derechos de la mujer.

Con el fin de aportar una descripción precisa del momento histórico que atraviesa el país, en el presente informe se ha tratado de analizar detalladamente el Código Civil todavía en vigor, que ilustra la persistencia en la legislación brasileña de disposiciones discriminatorias, aun después de la promulgación de la Constitución Federal de 1988. A ese respecto, constituirá un hito importante la entrada en vigor (el 11 de enero de 2003) del **Nuevo Código Civil**, que revocará expresamente la mayoría de las normas discriminatorias contra la mujer, en particular las relacionadas con la igualdad entre el hombre y la mujer en la sociedad matrimonial. En relación con la legislación penal, está todavía pendiente de examen por el Congreso Nacional el **proyecto de ley de revisión de la Sección Especial del Código Penal**, elaborado por el Ejecutivo.

La adopción de las mencionadas reformas legislativas y la promoción efectiva de los derechos de la mujer mediante políticas públicas coherentes de ámbito general, así como la aplicación permanente de programas públicos de capacitación de funcionarios y policías, especialmente en relación con las cuestiones de género y los

derechos humanos, prestando particular atención a la discriminación y la violencia contra la mujer, contribuyen a la aplicación efectiva de las disposiciones de la Convención en el Brasil.

Por consiguiente, la principal tarea que plantea la aplicación de la Convención es **la aceptación conceptual, social y normativa de los derechos de la mujer, como derechos humanos**, lo que entraña necesariamente **cambios de los valores y prácticas culturales**, así como la **comprensión e incorporación al sistema político-jurídico y socioeconómico del nuevo paradigma de justicia social y equidad**, de manera que se apliquen adecuadamente **en el plano jurídico, así como en el de las políticas públicas y el de la actuación policial**, los principios de igualdad y no discriminación proclamados en la presente Convención.

Bibliografía

PLANFOR, informe de gestión 2000, MTE, Brasilia, 2001. Renovar (Coord.) *Problemas de Direito Civil – Constitucional*, Río de Janeiro, 2000.

ABRAMOVAY, Miriam, *Companheiras de Luta ou “Coordenadoras de Painelas” (As relações de gênero nos assentamentos rurais)*, UNESCO/MDA/UNICEF/Ministerio de Salud/UNAIDS, Brasilia, 2000.

ABREU, Alice P., JORGE, Angela F., y SORJ, Bila, Desigualdade de gênero e raça: o informal no Brasil em 1990, *Revista de Estudos Femeninos*, Río de Janeiro, CIEC/UFRJ, número especial, octubre de 1994.

ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

AMERICAS WATCH, *Injustiça Criminal – A violência contra a mulher no Brasil*, Human Rights Watch, Estados Unidos, 1991/1992.

ARAÚJO, Clara, *Mulheres e representação política: A experiência das contas no Brasil*. *Estudos Feministas*, Río de Janeiro, v. 6, págs. 71 a 90, 1998.

Articulação de Mulheres Brasileiras (2000), *Políticas públicas para as mulheres no Brasil: Balanço nacional 5 anos após Beijim*, Brasilia, UNIFEM y Fundación FORD.

Articulação de Mulheres Brasileiras (2001), *Mulheres negras: um retrato da discriminação racial no Brasil*. Brasilia.

Articulação de Mulheres Brasileiras, *Balanço Nacional: Políticas públicas para as mulheres no Brasil: 5 anos após Pequim*, Brasilia, 2000.

Articulação de Mulheres Brasileiras, *Mulheres Negras: Um retrato da discriminação racial no Brasil*, Brasilia, 2001.

Asociación Nacional de Estudios de Postgrado e Investigaciones (ANPED) (1999), *Catálogo de teses, dissertações e artigos de periódicos*, São Paulo. ANPED/Ação Educativa (3ª edición – CD ROM).

AUAD, Daniela (1999), *Formação de professores: um estudo dos Cadernos de Pesquisa a partir do referencial de gênero*, Tesis de magíster, FEUSP.

AUAD, Daniela, *Gênero e Educação*, en SOF (org.) *Cadernos Sempre Viva*, 1999, pág. 25 a 39.

AVELAR, Lúcia. “Mulheres na Elite Política Brasileira” (2ª edición), En preparación para su publicación por la Fundación Konrad Adenauer y la Fundación Editorial de la Universidad Estatal de São Paulo.

BAL, Stephen J. y GEWIRTZ, Sharon (1997), *Girls in the education market: choice, competition and diversity*, *Gender and Education*, vol. 8, No. 2, pág. 207 a 222.

Banco Mundial (2000), *Ensino secundário: relatório*, www.bm.org, febrero de 2001.

BARBOSA, Regina Maria y PARKER, Richard. *Sexualidade pelo Averso – Direitos, Identidade e Poder*, Río de Janeiro, IMS/UERJ, São Paulo, De. 34, 1999.

BARSTED, Leila Linhares, As Conferências das Nações Unidas influenciando a mudança legislativa e as decisões do Poder Judiciário, en *Seminário Direitos Humanos: Rumo a uma Jurisprudência da Igualdade*, Belo Horizonte, 14 a 17 de mayo de 1998.

BARSTED, Leila Linhares. *Em busca do tempo perdido: mulheres e políticas públicas no Brasil 1983-1993*, Brasília, UNIFEM/Ministerio de Relaciones Exteriores, 1994.

BARSTED, Leila Linhares, Sexualidade e reprodução: Estado e Sociedade, en BILAC, Elisabete Dória y ROCHA, Maria Isabel Baltar da (eds.), *Saúde Reproductiva na América Latina e no Caribe: temas e problemas*, Campinas, PROLAP, ABEP, NEPO/UNICAMP/São Paulo, Editora 34, 1998.

BARSTED, Leila Linhares, Género e Legislação Rural no Brasil: A Situação Legal das Mulheres Face à Reforma Agrária, informe final, INCRA/FAO, Brasília, enero de 2001.

BARROSO, Carmen L. de M., y MELLO, Guiomar, N., O acceso da mulher ao ensino superior brasileiro, Cadernos de Pesquisa, São Paulo, Fundación Carlos Chagas, No. 15, diciembre de 1975.

BAUDELLOT, Christian, y ESTABLET, Roger (1992), *Allez les filles*, Paris, Seuil, 1992.

BEISIEGEL, Celso R. (s/d), Uma cultura para a democracia, São Paulo, FEUSP (mimeografia).

BERNARDI, Iara, *Vereadora 2000 agora são outros 5000! Subsídios para mulheres candidatas a vereadora*, Brasília, Câmara de Deputados, 2000.

BERQUÓ, Elza, CUNHA, Estela Maria G.P. (eds.) *Morbilidade feminina no Brasil (1979-1995)*, Campinas, SP, Editorial Unicamp, 2000.

DIEESE, Boletín, “Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho”, noviembre/diciembre de 1999.

BONINO, Maria (1999), Monitorando o cumprimento dos acordos de cúpula nas áreas de educação e género, en *Balanço do observatório da cidadania*, Rio de Janeiro, IBASE, págs. 86 a 89.

BOUCHARD, Pierrette (1994), O éxito escolar das meninas em Quebec: o surgimento de uma nova ideologia de sexo ou o discurso da usurpação, Estudos Feministas (número especial, 2º semestre, págs. 368 a 383.

BRASIL, Gobierno (2000), *Relatório Nacional, Pequim, 5*, Nueva York, junio de 2000.

BRASIL, Presidencia de la República, *Programa Nacional de Derechos Humanos*, Brasília, Ministerio de Justicia, 1996.

BRASIL, Constitución de 1988, Constitución de la República Federal del Brasil, Brasília, DF, Câmara de Deputados, 1999.

BRASIL, MEC, Parámetros nacionales de programas de estudios, tercer y cuarto ciclos de educación básica, Brasília, MEC/SEF, 1998.

BRASIL, MEC/INEP 2000a, Censo de la formación profesional.

BRASIL, MEC/INEP 2000b, *EFA 2000 Educação para todos: avaliação del año 2000*, informe nacional, Brasília, INEP.

BRASIL, MEC, *La educación infantil en el Brasil: situación actual*, Brasília, MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994.

BRASIL, Ministerio de Justicia, Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer (1999), *Memoria de administración 95/99*. Brasília, CNDM/UNIFEM.

BRUSCHINI, Cristina, y AMADO, Tina (1988), *Estudos sobre mulher e educação: algumas questões sobre o magistério*, Cadernos de Pesquisa No. 64, págs. 4 a 13, febrero.

BRUSCHINI, Cristina, y LOMBARDI, Maria R., 2001, Banco de dados sobre o trabalho das mulheres, *www.fec.org.br*.

BRUSCHINI, Cristina, y SORJ, Bila. *Novos olhares: Mulheres e Relações de Género no Brasil*, Marco Zero, São Paulo, 1994.

BRUSCHINI, Cristina, *Desigualdades de género no mercado de trabalho brasileiro: o trabalho da mulher nos anos oitenta*, en FERNANDES, R. (de.), *O trabalho no Brasil no limiar do século XXI*. São Paulo, Ltr., 1995b.

BRUSCHINI, Cristina, *O trabalho da mulher brasileira nas décadas recentes*. Revista Estudos Feministas, Rio de Janeiro, CIEC/UFRJ, número especial, octubre de 1994.

BRUSCHINI, Cristina, *Sexualização das ocupações: o caso brasileiro*, Cadernos de Pesquisa, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, No. 28, marzo de 1979.

BRUSCHINI, Cristina, *Tendências da força de trabalho feminina brasileira nos anos setenta e oitenta: algumas comparações regionais*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1989 (textos FCC, 1).

BRUSCHINI, Cristina, *Trabalho doméstico, um trabalho invisível*, en Informativo Mensal sobre a mulher paulista: mulheres em dados, São Paulo, SEADE, No. 8, octubre de 1997.

BRUSCHINI, Cristina, *Trabalho das Mulheres no Brasil: continuidades e mudanças no período 1985/1995*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas/DPE, 1998, textos FCC.

BRUSCHINI, Cristina, y LOMBARDI, Maria R., *Brasil: La calidad del empleo de las mujeres. Continuidades y cambios*, en VALENZUELA, Maria Elena, y REINECKE, Gerhard, *¿Más y mejores empleos para las mujeres? La experiencia de los países del MERCOSUR y Chile*, Chile, OIT, 2000.

BRUSCHINI, Cristina, y LOMBARDI, Maria Rosa, *A bipolaridade do trabalho feminino no Brasil contemporâneo*, Cadernos de Pesquisa, junio de 2000, No. 110, São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Editorial Autores Associados.

BRUSCHINI, Cristina, y LOMBARDI, Maria Rosa, *Mulheres e Homens no Mercado de Trabalho Brasileiro: um retrato dos anos noventa*, en *Les nouvelles frontières de l'inégalité, Hommes et femmes sur le marché du travail*, compilado por Margaret Maruani (MAGE/La découverte), en prensa.

BUGLIONE, Samantha, *A igualdade substantiva entre os sexos no novo código civil: um olhar sobre a diferença*, Monografia para la Cátedra de Derecho Civil y Sociedad del Profesor Dr. Eugenio Facchini Neto, Mestrado PUCRS, 2001.

CEPIA, REVISTA, *O judiciário e a violência contra a mulher: a ordem legal e a (des) ordem familiar*, Cepia, Rio de Janeiro, 1995.

CEPIA, REVISTA, *Violência contra a mulher e cidadania: uma avaliação das políticas públicas*, Cepia, Rio de Janeiro, 1994.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Comisión Parlamentaria de Investigación para estudiar la cuestión de la violencia contra la mujer – informe final – año XLVIII*, Suplemento al DCN No. 202, 14 de diciembre de 1993, Brasilia-DF.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Comisión Parlamentaria de Investigación para establecer responsabilidades por la explotación y la prostitución de niños y adolescentes – informe final*, año XLIX, Suplemento al DCN No. 155, 21 de octubre de 1994, Brasilia-DF.

CAPPELLIN, Paola, “Silenciosas e Combativas: as Contribuições das Mulheres na Estrutura Sindical do Nordeste – 1976/1986”, en COSTA, Albertina de Oliveira, y BRUSCHINI, Cristina (ed.), *Rebeldia e Submissão: Estudos sobre a condição Feminina*, Fundação Carlos Chagas/Editorial Vértice, São Paulo, 1989.

CARNEIRO, María José, *Memoria, Esquecimento e Etnicidade na Transmissão do Patrimônio Familiar*, Mimeografía, ANPOCS, 1996.

CARVALHO, Marília P. (2000), Género e política educacional em tempos de incerteza, en HYPOLITO, Alvaro M., y GARDIN, Luiz A. (eds.), *Educação em tempos de incertezas*, Belo Horizonte, Autêntica, págs. 137 a 162.

CARVALHO, Marília P. de, y DI PIERRO, María C. (2000), A escola brasileira e as desigualdades de Género, *Cadernos do Observatório, O Observatório Educação*, No. 2, octubre, págs. 97 a 99.

CENDHEC (Centro Dom Helder Cámara de Estudios y Acción Social), *Um Caminho para a Proteção Integral*, Recife, 1999.

CENTRO DE ESTUDIOS Y ASESORAMIENTO PARA LA MUJER, *Discriminação positiva – ações afirmativas: em busca da igualdade*, São Paulo, CFMEAS/ELAS, 1996.

CENTRO DE ESTUDIOS Y ASESORAMIENTO PARA LA MUJER, *Guia dos Direitos da Mulher*, Rio de Janeiro, Record, Rosa dos Tempos, 1966.

CEPAL, *Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe – 1995-2001*, Santiago, Chile, 1994.

CONSEJO NACIONAL PARA LOS DERECHOS DE LA MUJER, *Estrategias de igualdad: plataforma de acción para aplicar los compromisos contraídos por el Brasil en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, Brasilia, CNDM, 1997.

CONSEJO NACIONAL PARA LOS DERECHOS DE LA MUJER, *Informe de actividad: la administración de la diputada Ruth Escobar*, Brasilia, CNDM/MJ, mimeografía, 1986.

CONSEJO NACIONAL PARA LOS DERECHOS DE LA MUJER, CNDM, *año dos*, Brasilia, CNDM/MJ, mimeografía, 1987.

CONSEJO NACIONAL PARA LOS DERECHOS DE LA MUJER, *Informe anual de actividad*, Brasilia, CNDM/MJ, mimeografía, 1988.

CONSEJO NACIONAL PARA LOS DERECHOS DE LA MUJER, *Comité sobre el Trabajo y la Mujer: principales actividades realizadas en el período 1985-1986*, Brasilia, CNDM/MJ, mimeografía, 1989.

CONSEJO NACIONAL PARA LOS DERECHOS DE LA MUJER, *Informe de actividad del CNDM, 1994-2000*, Brasilia, CNDM/MJ, mimeografía, 2000.

DORA, Dourado Denise, No fio da navalha, en *Direitos Humanos, Ética e Direitos Reprodutivos*, Porto Alegre, Editorial Themis – Asesoramiento jurídico y estudios de género, 1998.

DURU-BELLAT, Marie (1990), *L'ecole des filles*, París, L'Harmattan.

ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Diagnóstico de la situación de la mujer en la administración pública federal*, Brasilia, ENAP, 1998.

ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *La mujer como administradora en el sector público*, Brasilia, ENAP, 2001.

ESTUDIOS FEMINISTAS, Informe sobre acciones afirmativas, Río de Janeiro, v. 4, págs. 124 a 224, 1996.

FALEIROS, Eva T. Silveira, y COSTA, Ozanira – *Políticas Públicas e Estratégias contra a Exploração Sexual-Comercial e o Abuso Sexual Intra-familiar de Crianças e Adolescentes*, Ministerio de Justicia, Brasilia, 1998.

FAO, Principales indicadores socioeconómicos de los asentamientos de reforma agraria, Brasilia, 1992.

FARAH, Marta (1999), Género e políticas públicas na esfera local de Governo, en *Organizações & Sociedade* No. 14, Salvador, EAUFBA.

FERNANDES, Emilia (1996), Informe de la senadora para la Conferencia de Beijing – repercusiones de la Conferencia, Brasilia, mimeografía.

FERNANDEZ ENGUITA, Mariano (1996), Os desiguais resultados das políticas igualitárias: classe, género e etnia na educação, *Revista brasileira de educação*, No. 3, septiembre/diciembre, págs. 5 a 17.

FUNDACIÓN SEADE, “Inserção das Mulheres Negras no Mercado de Trabalho da Região Metropolitana de São Paulo. Mulher no Mercado de Trabalho: um olhar sobre as desigualdades raciais”, *MULHER & TRABALHO* 4, São Paulo, junio de 2001.

INSTITUTO BRASILEÑO DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (IBGE), Resumen de indicadores sociales – 1999, Río de Janeiro, IBGE, 2000.

GOLLOP, T., *O descompasso entre o avanço da ciência e a lei*, Revista del USP, 1995.

GONZÁLEZ, Rosa M.J. (2000), Políticas públicas en materia de género y educación: análisis del caso mexicano, en Jiménez, Rosa M.G. (eds.), *Construyendo la diversidad*, México, DF, SEP/Universidad Pedagógica Nacional, págs. 49 a 78.

HENRIQUES, Ricardo, “Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das Condições de Vida na Década de 90”, texto para debate 807, Río de Janeiro, IPEA, 2001.

HERMANN, Jacqueline, y BARSTED, Leila Linhares, *O Judiciário e a Violência contra a Mulher. A Ordem legal e a (des) Ordem Familiar*, CEPPIA, Río de Janeiro, 1995.

HYDE, Karin A.L., y MISKE, Shirley (2000), *Thematic Study: girl's education* (borrador), S/I, Foro Consultivo Internacional sobre la educación para todos/UNICEF.

IBASE, Observatório da Cidadania, Río de Janeiro, 2000.

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, *População Indígena no Brasil*, Araujo, T.C.: Beiriz, V.M.B., Florido, A.C.S., y Pereira, N.O.M., Río de Janeiro, IBGE, agosto de 2001.

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, *Estudio de los Niveles de Vida, 1996-1997*, Río de Janeiro, IBGE, 1998

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *PNAD/IBGE, 1998, 1999*.

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, *La población joven en el Brasil, Estudios e investigaciones: información demográfica y socioeconómica 3*, Río de Janeiro, IBGE, 1999.

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, *Síntesis de indicadores sociales 2000, Estudios e investigaciones: información demográfica y socioeconómica 5*, Río de Janeiro, IBGE, 2001.

II Conferencia Nacional sobre los Derechos del Niños y del Adolescente, *Actas de la II Conferencia Nacional sobre los Derechos del Niño y del Adolescente*, Brasilia, MJ/CESPE/UnB, 1997.

INCRA, *Cambios jurídicos que mejoraron y aceleraron las medidas de reforma agraria*, Brasilia, 1998.

INCRA/CRUB/UnB., *Primer censo de la reforma agraria en el Brasil*, Ministerio Extraordinario de Política Agraria, Brasilia, 1998.

INCRA/FAO, *Principales factores que afectan al desarrollo de los asentamientos de la reforma agraria en el Brasil*, Brasilia, 1999.

INDICADORES propuestos en virtud de los acuerdos de la V Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos (Hamburgo), S/I, septiembre, mimeografía (datos reunidos en el Brasil: Rede Mulher de Educação e Ação Educativa).

INEP (1999a), *Noticias del INEP, 08/03/99* www.inep.gov.br/noticias/news, a partir del 28/02/99.

INEP (1999b), *I Seminario Nacional sobre Educación para Todos: EFA 2000*, Brasilia, INEP.

INEP (2000), *Exámenes de los cursos nacionales*, Informe resumido, Brasilia, INEP, 2000, *Noticias del INEP*.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS APLICADAS (1996), *Información básica para las mujeres candidatas a concejales*, Río de Janeiro, IPEA/DIPES.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS APLICADAS, *Mercado de trabajo – Situación y análisis, Número especial: “Conferencia Nacional contra el Racismo”*, año 5, junio de 2000, IPEA-MTb.

- IZQUIERDO, María Jesús (1994), Uso y abuso del concepto de género, en VILANOVA, Mercedes (ed.), *Pensar las diferencias*, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- IZQUIERDO, María Jesús (1998), *El malestar y la desigualdad*, Madrid, Ediciones Cátedra – Feminismos.
- LAVINAS, Lena, “Produtoras rurais: A Novidade dos Anos 90”, en Reforma agrária, UNSP/Campinas, 1991.
- LEAL, M^a Lúcia, y CÉSAR, Maria Auxiliadora (eds.), Indicadores de Violência intra-familiar e Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (Informe final), MJ, Brasília, 1998.
- LEAL, M^a Lúcia, *Exploração sexual Comercial de Meninos, Meninas e Adolescentes na América Latina e Caribe* (Informe final – Brasil), CECRIA, Brasília, 1999.
- LIBARDONI, Marlene, (1996), *Avaliação dos processos de negociação, diálogo e colaboração entre Governo e ONGs nos processos de Pequim e Pós-Pequim na América Latina e Caribe*, Brasília, mimeografia.
- MADEIRA, Felicia R. (eds.) (1996), *Quem mandou nascer mulher?*, Rio de Janeiro, Rosa dos Tempos/UNICEF.
- MANN, Chris (1998), The impact of working-class mothers on the educational success of their adolescent daughter at a time of social change, *British Journal of Sociology of Education*, vol. 19, No. 2.
- MANN, Jonathan, Saúde Pública e Direitos Humanos, en *Revista da Saúde Coletiva*, vol. 6, Nos. 1 y 2, 1996.
- MEEKIN, R.W. (1998), Estadísticas educativas en América Latina y el Caribe, en OREALC/UNESCO (eds.), *Indicadores educativos comparados en el Mercosur*, Santiago, UNESCO/PREAL/MINEDUC/Chile, 1998, págs. 13 a 20.
- MELO, Mónica de, “O princípio da igualdade à luz das ações afirmativas: o enfoque da discriminação positiva”, en Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, Revista dos Tribunais e Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, año 6, No. 15, octubre-diciembre de 1998, págs. 79 a 101.
- MELO, Mónica de, “A proteção dos direitos sexuais e reprodutivos através da ação civil pública”, mimeografia, 2001.
- MELO, Mónica de, “Assédio sexual: um caso de inconstitucionalidade por omissão”, en Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Cuestiones Técnicas, año 36, No. 143, julio/septiembre de 1999.
- MIGUEL, Sónia Malheiros, A política de cotas por sexo: Im estudo das primeiras experiências no Legislativo brasileiro, Brasília, CFEMEA, 2000.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFORMA DEL ESTADO (1998), Decisión Administrativa No. 2870, Brasília, www.servidor.gov.br/legislação.
- MINISTERIO DE JUSTICIA, *Programa Nacional de Derechos Humanos*, MJ, Brasília, 1996.

MINISTERIO DE SEGURIDAD SOCIAL Y BIENESTAR —*Programa de lucha contra el abuso y la explotación sexual de niños y adolescentes— Directrices generales* (mimeografía), Brasília, 2000.

MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO (2001), Decisión Administrativa No. 120, Brasília, MDA, www.mda.gov.br/mulher.

MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO (2001), Decisión Administrativa No. 121, Brasília, MDA, www.mda.gov.br/mulher.

MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO (2001), Decisión Administrativa No. 201, Brasília, MDA, www.mda.gov.br/mulher.

MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO (2001), Decisión Administrativa No. 202, Brasília, MDA, www.mda.gov.br/mulher.

MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO (2001), Decisión Administrativa No. 33, Brasília, MDA, www.mda.gov.br/mulher.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN (2001), Informe Estadístico de Personal, No. 62, junio de 2001, Brasília, MP.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN (2001), Informe Estadístico de Personal, No. 61, junio de 2001, Brasília MP.

MOVILIZACIÓN DE ONG DE MUJERES NEGRAS EN EL BRASIL, “Nos, Mulheres Negras”, São Paulo, agosto de 2001.

PIMENTEL, Silvia Pimentel, *Evolução dos Direitos da Mulher: norma fato, valor*, São Paulo ed. Revista dos tribunais, 1978.

PIMENTEL, Silvia, DI GIORGI, Beatriz y PIOVESAN, Flavia, *A Figura Personagem Mulher nos Processos de Família*, Sérgio Fabris Ed., São Paulo, 1993.

PIMENTEL, Silvia Pimentel, SCHRITZMEYER, Ana Lucia P., y PANDJIARJIAN, Valéria, “Estupro: Crime ou Cortesia? Abordagem sociojurídica de gênero”, Sérgio Fabris Ed., São Paulo, 1998.

PIOVESAN, Flávia, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 4ª edición, São Paulo, Limonad: 2000.

PIOVESAN, Flávia, *Temas de Direitos Humanos*, São Paulo, Limonad: 1998.

PIOVESAN, Flávia, PIROTTA, Wilson Ricardo Buquetti, Os direitos reprodutivos e o poder judiciário, en *Seminário Saúde Reprodutiva na esfera pública e política na América Latina, Campinas, 28 y 29 de julio de 1999*.

PNUD/IPEA, *Informe sobre el desarrollo humano en el Brasil*, Brasília, 1996.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1996), Programa Nacional de Derechos Humanos, Brasília, Presidencia de la República/Ministerio de Justicia.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN/ MINISTERIO DE JUSTICIA, Programa Nacional de Derechos Humanos, Brasília, MJ, 1996.

PUPPIM, Andréa B., Mulheres em cargos de comando, en BRUSCHINI, Cristina, y SORJ. Bila (eds.), *Novos olhares: mulheres e relações de gênero no Brasil*. São Paulo, Marco Cero, Fundación Carlos Chagas, 1994.

- RAWLS, John, *Sobre las libertades*, Ediciones Paidós, I.C.E., Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1996.
- REA, Marina, Maternidade: ganhos e perdas na nova Convenção da OIT, Boletín del Instituto de Salud, No. 24, agosto de 2000.
- REALI, Aline M. de M.R. (2001), Indicadores educacionais, professores e a construção do sucesso escolar, *Ensaio: avaliação de políticas públicas em educação*, v. 9, No. 30, págs. 79 a 107, enero/marzo.
- REED, Lynn R. (1999), Troubling boys and disturbing discourse on masculinity and schooling, *Gender and Education*, vol. 11, págs. 93 a 110.
- REPEM (1997), *La educación en movimiento*, La Paz, REPEM.
- REUNIÓN ESPECIAL DE MUJERES DEL MERCOSUR (2001), Material de síntesis basado en el acta de la V Reunión de Mujeres del MERCOSUR, Paraguay, mimeografía.
- ROCHA, María Isabel Baltar da (ed.), *Saúde Reprodutiva na América Latina e no Caribe: temas e problemas*, Campinas, PROLAP, ABEP, NEP/UNICAMP/São Paulo, Editora 34, 1998.
- ROMANY, Celina, Ed., “Race, Ethnicity, Gender and Humans Rights in the Americas: A New Paradigm for Activism”, Wáshington D.C., American University, 2001.
- ROSEMBERG, Fúlvia, y FREITAS, Rosángela R. (2001), Will greater participation of Brazilian children in education reduce their participation in the labor force?, *International Journal of Education Policy, Research and Practice*, AUTUMN (prelo).
- ROSEMBERG, Fúlvia, y PINTO, Regina P. (1985), *A educação da mulher*, São Paulo, CECF, Nobel.
- ROSEMBERG, Fúlvia (1975), A Escola e as diferenças sexuais, *Cadernos de Pesquisa*, No. 15, diciembre, págs. 78 a 85.
- ROSEMBERG, Fúlvia (1985), *Literatura infantil e ideologia*, São Paulo, Global.
- ROSEMBERG, Fúlvia (1987), Instrução, rendimento, discriminação racial e de género, *Revista de Estudos Pedagógicos*, v. 68, No. 159, mayo/agosto, págs. 324 a 455.
- ROSEMBERG, Fúlvia (1989), Segundo grau no Brasil: cobertura, clientela e recursos, *Cadernos de Pesquisa*, No. 68, febrero, p´zbx. 39 a 54.
- ROSEMBERG, Fúlvia (1993), Subordinação de género e alfabetização no Brasil, *Idéias*, No. 19, págs. 125 a 148.
- ROSEMBERG, Fúlvia (1997), Teorias de género e subordinação de idade: um ensaio, *Pro-Posições*, v. 7, No. 3, págs. 17 a 23.
- ROSEMBERG, Fúlvia (1999), Expansão da educação infantil e processos de exclusão, *Cadernos de Pesquisa*, No. 107, julio, págs. 7 a 41.
- ROSEMBERG, Fúlvia (2001), Educação formal, mulher e relações de género: um balanço preliminar da década de 1990 (en prensa).
- ROSEMBERG, Fúlvia, *Educação e Género no Brasil nos anos 80* (versión preliminar), Porto Alegre, mimeografía, 1994.

- ROSEMBERG, Fúlvia (1994), Educação e gênero no Brasil, en Pontificia Universidade Católica de São Paulo (ed.), *Mulher e educação*, São Paulo, EDUC., págs. 7 a 18 (Proyecto de historia, 11).
- ROSEMBERG, Fúlvia, PINTO, Regina P., y NEGRÃO, Esmeralda V., A educação da mulher no Brasil, São Paulo, Global Ed., 1982, (Tesis, 8).
- ROSEMBERG, Fúlvia, PINTO, Regina P., NEGRÃO, Esmeralda V (1982), *A educação da mulher*, São Paulo, Global Ed.
- ROSEMBERG, Fúlvia, PIZA, Edith P., y MONTENEGRO, Thereza (1990), *Mulher e educação formal no Brasil: estado da arte e bibliografia*, Brasília, INEP/REDC.
- SAMPAIO, Helena, LIMOGEI, Fernando, y TORRES, Haroldo (2000), *Equidade e heterogeneidade no ensino superior brasileiro*, Brasília, INEP.
- SARLET, Ingo, *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2001.
- SARTI, Cynthia Andersen (1998), Feminismo no Brasil: uma trajetória particular, *Cadernos de Pesquisa*, No. 64, febrero, págs. 38 a 47.
- SCOTT, Joan, Gênero: uma categoria útil de análise histórica, en *Educação e Realidade*, Porto Alegre, julio/diciembre de 1990.
- SEGNINI, Liliana R.P., *Mulheres no trabalho bancário*, São Paulo, Editora Universidade de São Paulo, 1998.
- SILVA, Carmen Duarte y otros (1999), Meninas bem comportadas, boas alunas; meninos inteligentes, indisciplinados, *Cadernos de Pesquisa*, No. 107, julio, págs. 207 a 226.
- SILVA, Gilda Olinto do Valle (1993), *Reprodução de classe e produção de gênero através da cultura*, Rio de Janeiro, Tesis de doctorado.
- SILVA, Kelly, *Pesquisa nacional sobre as condições de funcionamento das delegacias especializadas no atendimento às mulheres*, Brasília, www.mj.gov.br/sedh/cndm.
- SIROTA, Régine (2001), Emergência de uma sociologia da infância: evolução do objeto e do olhar, *Cadernos de Pesquisa*, No. 12, marzo.
- SOARES, Laura T.T. (2001), *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*, Petrópolis, Editora Vozes, CLACSO.
- SOARES, Sergei (2000), *O perfil da discriminação no mercado de trabalho: Homens negros, mulheres brancas e mulheres negras*, Brasília, IPEA.
- SOCIEDAD CIVIL Y BIENESTAR FAMILIAR EN EL BRASIL – BEMFAM, Estudio nacional de demografía y salud, 1996, Rio de Janeiro, FNUAP/UNICEF/BEMFAM, 1997.
- SPONCHIADO, Justina Ines (1997), *Docência e relações de gênero: estudo da produção acadêmica no período de 1981 a 1995*, Tesis de Magister, PUC-SP.
- STROMQUIST, Nelly (1997), Access, content and vision in gender issues in education in Latin America, Guadalajara, LASA XX, mimeografía.

STROMQUIST, Nelly P. (1996), Gender, equity and emancipatory education in Latin America, en Stromquist, Nelly P. (ed.), *Gender dimensions in education in Latin America*, Wáshington, Interamer 53, OEA, págs. 9 a 24.

SUAREZ, Mireya, y LIBARDONI, Marle, Mulheres e Desenvolvimento Agrícola no Brasil: Uma Perspectiva de Género, IICA, Brasília, 1992.

TEPEDINO, Gustavo (Coord.), *Problemas de Direito Civil – Constitucinal*, Río de Janeiro, Renovar, 2000.

TEPEDINO, Gustavo, *Temas de Direito Civil*, Río de Janeiro, Renovar, 1999.

TEPEDINO, Gustavo, *Temas de Direito Civil*, Río de Janeiro, Renovar, 1999.

THEMIS – Asesoramiento jurídico y estudios de género, Petición a la Fiscalía Pública Federal, Disposiciones sobre el aborto, 1997.

THEMIS – Asesoramiento jurídico y estudios de género, Petición al Tribunal Interamericano de Derechos Humanos contra una sentencia del Tribunal Supremo Federal por la que se rechazaba la licencia de maternidad para las madres adoptivas, 2000.

THEMIS – Asesoramiento jurídico y estudios de género, *Investigación jurisprudencial: la igualdad en los tribunales*, 2000/2001.

THEMIS – Asesoramiento jurídico y estudios de género, *Petición a la Fiscalía Pública Federal*, Canciones discriminatorias – violación de la dignidad, 2001.

THEMIS – Asesoramiento jurídico y estudios de género, Reproducción y sexualidad: una cuestión de justicia, BUGLIONE, Samantha (investigadora), 1999/2000.

THOMPSON, John B. (1995), *Ideologia e Cultura de Massas*, Petrópolis, Vozes.

UNICEF (1991), *The girl child: an investment in the future*, Nueva York, UNICEF (edición revisada).

Sitios en Internet:

www.camara.gov.br/ritacama

www.casarenascer.org.br

www.cecria.org.br

www.efemea.org.br

www.ipea.gov.br

www.mda.gov.br/mulher

www.mj.gov.br/sedh.endm

www.planejamento.gov.br

www.redegoverno.gov.br/mulhergoverno

www.saude.gov.br

YANNOULAS, Silvia C., Notas para e integração do enfoque de género na educação profissional, en Vogel, Arno (ed.), *Trabalhando com a diversidade no PLANFOR: raça/cor.género e pessoas portadoras de necessidades especiais*, São Paulo, Editora UNESP, Brasília, DF, FLCASO do Brasil, 2001.

Coordinación general y revisión

Ministerio de Relaciones Exteriores

Equipo encargado

Consortio de organizaciones y personas

ADVOCACI, AGENDE, CEPIA, CFMEA, CLADEM, GELEDES, NEV, THEMIS

Coordinación

Flavia Piovesan – CLADEM

Silvia Pimentel – CLADEM/IPÈ

Actividades del consorcio de organizaciones y personas

ADVOCACI – Promoción ciudadana de derechos humanos

Beatriz Galli

Miriam Ventura da Silva

AGENDE – Actividades sobre género, ciudadanía y desarrollo

Andréa Mesquita de Menezes

Marlene Libardoni

Mireya Suarez

CEPIA – Ciudadanía, estudio, investigación, información y acción

Leila Linhares Barsted

CFMEA – Centro Feminista de Estudios y Asesoramiento

Almira Correia de Caldas Rodrigues

Fabiana Zamora

Sônia Malheiros Miguel

CLADEM – Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer

Flavia Piovesan

Leticia Massula

Silvia Pimentel (CLADEM/IPÈ)

Valéria Pandjjarjian (CLADEM/IPÈ)

GELEDÉS – Instituto de la Mujer Negra

Lucila Bandeira Beato

NEV – Centro de Estudios sobre la Violencia de la Universidad de São Paulo

Wânia Izumino

THEMIS – Asesoría jurídica y estudios de género

Samantha Buglione

Virginia Feix

Cristina Bruschini – Fundación Carlos Chagas

Fúlvia Rosemberg – Fundación Carlos Chagas

Sandra G. Unbehaum – Fundación Carlos Chagas

Maria das Neves Araújo – Ministerio de Justicia

Mónica de Melo – Taller sobre los derechos de la mujer – PUC/SP

Comité de sistematización

Carla Bertucci Barbieri – CLADEM
Flavia Piovesan – CLADEM
Silvia Pimentel – CLADEM/IPÉ
Valéria Pandjarian – CLADEM/IPÉ
Virginia Feix – THEMIS

Ayudantes de investigación

Alessandra Passos Gotti
Carla Bertucci Barbieri
Carolina de Mattos Ricardo
Daniela Ikawa
José Guilherme Carneiro Queiroz

Colaboradores – particulares

Ana Alice Alcantara Costa
Ana Araujo
Angelo Motti
Alice Mendes
Camila Moreno
Carmelina dos Santos Rosa
Ceres Prates
Denise Dourado Dora
Denise Hirao
Elcylene Leocádio
Frfancisco Facó
Grasiela Gerutti
Leilá Leonardos
Lúcia Avelar
Maria das Graças Ribeiro Cabral
Paula Coelho
Pedro Garcia
Raimundo Sérgio Barros Leitão
Roberto da Rocha Leão
Solange Bentes Jurema
Soney Hamú
Sônia Wolf
Stefânia Serzanink
Sueli Galhardo
Thereza Maria Machado Quintella
Vera Soares

Colaboradores – Instituciones

Cámara de Diputados – Centro de Estudios Legislativos – Sección de Documentación Parlamentaria

Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer – CNDM

Departamento del Niño y del Adolescente – DCA

Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP

Fundación Alexandre de Gusmão

Fundación Ford

Instituto de Estudios Socioeconómicos – INESC

Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas – IPEA

Ministerio de Desarrollo Agrario – Programa de Acciones Afirmativas

Ministerio de Integración Nacional – PRONAGER – Programa Nacional de Generación de Empleo e Ingreso en Zonas Pobres

Ministerio de Justicia

Ministerio de Planificación, Presupuesto y Administración

Ministerio de Seguridad Social y Bienestar – Programa Centinela

Ministerio de Relaciones Exteriores – División de Asistencia Consultar –

División de Cuestiones Sociales

Ministerio de Salud – Área Técnica de Salud de la Mujer

Ministerio de Trabajo y Empleo

Secretaría de Estado de Derechos Humanos
