

# O DIREITO INTERNACIONAL E O MOVIMENTO DE MULHERES

**LEILA LINHARES BARSTED**

As vésperas da IV Conferência Mundial da Mulher torna-se importante refletir sobre o impacto em nosso país dos compromissos internacionais assumidos em particular na área dos direitos das mulheres enquanto direitos humanos

A questão que se coloca é de que forma esses compromissos expressos em declarações, convenções ou tratados têm tido a capacidade de influenciar na mudança da legislação nacional e na geração de políticas públicas ou ações que efetivamente possam representar sua aceitação de fato, fortalecendo o movimento de mulheres

As decisões tomadas em fórum internacional muitas vezes aprovadas por unanimidade tornam-se quase sempre mera retórica nos territórios nacionais. Isso porque esbarram nos obstáculos culturais e na dificuldade de compatibilizar ações na área dos direitos humanos com modelos de desenvolvimento econômico e político excludentes e, portanto, incompatíveis com esses mesmos direitos. Por outro lado, a ausência de movimentos de mulheres organizadas em muitos países, atua como causa da pouca repercussão dessas decisões.

No entanto, olhando de uma perspectiva histórica, pode-se dizer que os tratados e convenções internacionais e as declarações oriundas das conferências da ONU têm gerado uma espécie de cultura jurídica que fortalece os movimentos sociais nacionais organizados em torno da luta pela equidade.

A história do feminismo no Brasil é um exemplo claro de como a I Conferência Mundial da Mulher realizada no México em 1975, a consequente declaração daquele ano como o Ano Internacional da Mulher e posteriormente em 1979 a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres possibilitaram uma tomada de consciência das discriminações existentes e da necessidade de uma luta pelo ideal da equidade entre homens e mulheres. Tiveram a capacidade de fortalecer um movimento feminista ainda incipiente em nosso país, dando-lhe legitimidade em face de sua consonância com a nova perspectiva do direito internacional.

E dentro dessa ótica que devemos observar não apenas a Conferência de Beijing, mas todas as outras que tratam de temas gerais e que repercutem de

igual forma sobre as mulheres. Qual o seu potencial para o fortalecimento do movimento de mulheres desde o processo de sua preparação passando pelo momento de sua realização até a transformação dos compromissos assumidos nesses momentos em lei interna ratificada pelo Congresso Nacional e capaz de gerar políticas públicas efetivas? Entender essa questão é de fundamental importância.

Muitas vezes podemos ter a sensação de que o intenso processo de preparação para intervir nas Conferências interfere no curso de nossa militância calcada nas questões de nossa realidade nacional. Talvez essa seja uma falsa dicotomia, embora certamente nos vejamos diante da necessidade de combinar os dois processos. Assim como os processos de desenvolvimento no quadro de ajuste internacional devem ser entendidos na dinâmica interna e externa, os movimentos sociais precisam igualmente atuar em ambas as esferas, não desprezando o internacionalismo. Não basta reivindicar uma legislação nacional que elimine as discriminações. É preciso que se consolide um direito internacional na mesma direção. Esse é um movimento de sinergia que demandará maiores esforços do movimento de mulheres.

É importante destacar que os tratados, convenções e declarações assinados em fóruns internacionais após ratificação pelo poder legislativo são considerados como direito especial que a lei interna não pode revogar. A atual Constituição brasileira em seu artigo 84 define que é o Presidente da República quem, no âmbito do direito internacional, tem a competência para celebrar tratados, convenções e atos internacionais sujeitos a referendo do Congresso Nacional. No artigo 49 a Constituição estabelece que cabe ao Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Os movimentos sociais devem pressionar o Estado brasileiro a dar amplo conhecimento e estimular a discussão em torno de eventos como conferências internacionais além, evidentemente, de cumprir com os compromissos assumidos. Por outro lado, esses movimentos devem conhecer e debater o conteúdo dos tratados e convenções assinados e, particularmente, atuar de forma a influenciar o Estado a adotar posições mais avançadas no que se refere, principalmente, a compromissos que envolvam os direitos humanos e o desenvolvimento econômico e social baseado em critérios de equidade.

Tanto os tratados como as convenções internacionais são considerados pela teoria jurídica como uma das fontes do direito nacional. Muitos juristas consideram que o direito internacional tem supremacia sobre o direito interno e várias normas jurídicas de caráter penal, civil ou constitucional são expressões não apenas de compromissos internos (muitos frutos da pressão dos movimentos sociais), mas também expressões de compromissos internacionais assumidos pelos Estados membros das Nações Unidas em fórum internacional.

Se, por um lado, a ideia de um direito internacional não é nova, remontando à Antiguidade, por outro é no início do século XX que toma força face às necessidades do processo histórico, às pressões do movimento operário, aos interesses políticos e econômicos das diversas nações diante da reorganização da economia e das forças políticas internacionais.

Apos a I Guerra Mundial foram criadas a Organização Internacional do Trabalho (atraves do Tratado de Versailles) que influenciou enormemente a legislação trabalhista de muitos países estabelecendo limites mais humanos para as relações de trabalho e a Liga das Nações embrião da atual ONU. Contudo foi com o fim da II Guerra Mundial que surgiu a Organização das Nações Unidas com os propósitos dentre outros de manter a paz promover e estimular o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais para todos. O elemento norteador da ONU e a Carta das Nações Unidas documento de 110 artigos assinado em São Francisco Estados Unidos em 1945. Essa Carta conta com um preâmbulo que incorpora os ideais de equidade não apenas entre os Estados membros mas principalmente entre os seres humanos.

Diz a Carta: "Nos, os povos das Nações Unidas, **resolvidos** a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra que por duas vezes no espaço da nossa vida trouxe sofrimentos infundáveis a humanidade e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, da dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito as obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla ( ) resolvemos conjugar nossos esforços para a consecução desses objetivos ( )".

Qualquer país que esteja de acordo com os compromissos expressos nos 110 artigos da Carta pode ser admitido como membro da ONU estando sujeito a seus benefícios e sanções.

Em 1948 a Assembleia Geral da ONU aprovou a Declaração Universal dos Direitos Humanos documento de 30 artigos que deveria ter a mais ampla divulgação e cumprimento pelos Estados membros pelo seu caráter de compromisso aos *princípios mínimos de respeito a dignidade da pessoa humana*. No preâmbulo dessa Declaração destaca-se que "os povos reafirmaram na Carta sua fé nos direitos humanos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos do homem e da mulher e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla".

Apesar da referência explícita a igualdade de direitos do homem e da mulher durante muitos anos a ideia de direitos humanos acabou não incorporando o repúdio as violações de que são vítimas as mulheres. Deve-se destacar contudo que as Nações Unidas em inúmeros outros documentos, tratados e convenções manifestou sua preocupação com as mulheres seja no que se refere ao trabalho a prostituição ao tráfico a idade mínima para o casamento etc.

Dentre esses documentos internacionais assinados e ratificados pelo Estado brasileiro destacamos a Convenção nº 41 da OIT de 1934 concernente ao trabalho das mulheres a Convenção Interamericana sobre a concessão dos direitos políticos das mulheres de 1948 a Convenção para a repressão do tráfico de pessoas e do lenocínio de 1950 que ratifica a convenção internacional de 1921 para a repressão do tráfico de mulheres e crianças a Convenção da OIT de 1951 concernente a igualdade de remuneração para a mão-de-obra masculina e a feminina por um trabalho de igual valor a Convenção da OIT de 1952 de amparo

a maternidade a Convenção da ONU sobre a nacionalidade da mulher casada de 1957 a Convenção da ONU de 1962 sobre consentimento para casamento e idade mínima para casamento e registro de casamento e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979

Todos esses documentos foram assinados e ratificados pelo Estado brasileiro (executivo e legislativo) embora a Convenção de 1979 tenha sido assinada com reservas (posteriormente derogadas com o texto da Constituição Federal de 1988) quanto ao capítulo relativo ao direito da família

Inumeras outras normas que visam eliminar as discriminações contra as mulheres encontram-se em documentos internacionais que tratam de temas gerais como meio ambiente população educação direitos políticos proteção a refugiados etc. Muitas vezes damos ênfase apenas aquelas normas internacionais diretamente oriundas de tratados e convenções específicos sobre a situação das mulheres. Essa perspectiva deve ser ampliada com o fim de conhecer o conteúdo de todos esses documentos possibilitando nos atuar tanto para sua ratificação interna quanto para sua efetivação nos planos nacional e internacional.

Desde 1946 a ONU criou uma comissão específica para acompanhar o cumprimento das normas relativas a situação da mulher o CEDAW. A partir de 1975 com a I Conferência Mundial da Mulher outros órgãos foram sendo criados como o UNIFEM o INSTRAW e inumeras comissões sobre a mulher em órgãos como a UNESCO o FNUAP a OIT a FAO o UNICEF dentre outros. Assim a especificidade de gênero passou a ter uma visibilidade maior não só dentro da ONU como nos países membros. Claro que a existência desses órgãos não significa que tenham muito poder e recursos orçamentários que possibilitem um trabalho mais profícuo. Pode-se dizer que também dentro da ONU há discriminações tanto no que se refere a presença de mulheres nos postos-chave quanto no que diz respeito a alocação de recursos para programas voltados para as mulheres.

Apesar disso as conferências pos-México como a II Conferência Mundial da Mulher realizada em Copenhague em 1980 e a III Conferência Mundial da Mulher realizada em Nairobi em 1985 deram um efetivo destaque a questão das discriminações contra as mulheres com a divulgação de diagnósticos nos quais essas discriminações apareciam sob as mais diferentes formas e a propositura de ações estratégicas para fazer avançar o progresso das mulheres.

Como resultado da I Conferência realizada no México em 1975 as Nações Unidas elaboraram a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as mulheres abrangendo áreas como trabalho saúde educação direitos civis e políticos estereótipos sexuais prostituição família embora não incorporasse a questão da violência o que só veio a ocorrer em 1993 quando da Conferência Mundial dos Direitos Humanos em Viena com a Declaração contra a Violência à Mulher.

Na década de 80 antes da realização da Conferência de Nairobi as Nações Unidas enviaram aos Estados membros um questionário de avaliação sobre o cumprimento da Convenção seu impacto na vida das mulheres os avanços e obstáculos a sua efetivação. Muitas instituições de mulheres também apresentaram suas avaliações que em muitos casos contrariavam as otimistas avaliações oficiais.

A Conferência de Nairobi teve como base esse diagnóstico que comprovava a grave situação das mulheres em todo o mundo o lento avanço da incorporação de suas reivindicações e dos compromissos internacionais e a persistência das discriminações expressas de diversas formas das mais sutis as mais cruéis Face a tal constatação a Conferência traçou metas para o futuro consubstanciadas em ações concretas que deveriam ser implementadas para superar as discriminações e as desigualdades de gênero

Apos dez anos dessa Conferência pode se dizer que as vésperas do século XXI e no ano em que as Nações Unidas completam 50 anos a situação das mulheres é ainda muito grave Se houve avanços legislativos importantes como em muitos países de nosso continente incluindo o Brasil as políticas públicas ou não foram implementadas ou o foram de forma pouco eficaz e assim o quadro que encontramos em 1995 pouco difere daquele de Nairobi Em Beijing China mais uma vez teremos a oportunidade de examinar os fracassos propor novas ações e estratégias para alcançá-las Uma delas deve ser o fortalecimento de um direito internacional que incorpore a problemática das mulheres

Avaliando as conferências da ONU percebe-se que elas se constituem em momentos de significados simbólico e político Simbólico porque na realidade seus conteúdos negociações avanços e limites são estabelecidos com muita antecedência nas chamadas Conferências Preparatórias (PREPCONs) Assim a Conferência é o momento final de um longo processo que na maioria dos casos tem até mais importância que a Conferência em si Daí a necessidade do movimento de mulheres acompanhar esse processo preparatório ativamente

Por outro lado as conferências têm um significado político não apenas para os Estados membros como para os movimentos de mulheres E no espaço das conferências que se organizam os fóruns paralelos campo de reunião dos movimentos sociais em âmbito internacional Aí se dá o conagraçamento desses movimentos o reforço de um internacionalismo feminista o espaço para denúncias e elaboração de estratégias não governamentais para pressionar tanto as Nações Unidas como cada Estado membro

Esse significado político também está presente nas pré-conferências Organizadas em âmbito regional e depois internacional essas PREPCONs são decisivas para a elaboração de um documento final das Nações Unidas a ser simbolicamente aprovado por ocasião da Conferência já que chega-se a ela com o documento pronto

O processo de negociação regional e internacional pode se revestir de intensos debates sobre questões divergentes e rápidos discursos sobre questões consensuais Espera-se que nas pré-conferências como nas conferências chegue-se a um consenso sobre todo o documento Não sendo possível procede-se a uma votação quando países com posições minoritárias podem reservar-se o direito de não assinar o item divergente

Tanto nas conferências como nas PREPCONs organizam-se fóruns paralelos de organizações não-governamentais no sentido de discutir as posições coerentes com as do movimento social Nesse sentido é fundamental que as delegações não governamentais tenham legitimidade para negociar com as delegações governa-

mentais Essa legitimidade é dada fundamentalmente pela existência de um processo nacional de ampla discussão tanto do documento oficial quanto do documento não governamental que expresse as posições consensuais do movimento social Esses documentos não-governamentais são partes constituintes de documentos regionais e internacionais do movimento de mulheres e é em torno deles que se parte para as negociações com as delegações oficiais Por exemplo em março desse ano realizou-se em Nova Iorque a última Pre-Conferência visando a IV Conferência Mundial da Mulher Um ponto duramente debatido e defendido pelo movimento de mulheres em intenso trabalho de *lobby* junto as delegações governamentais foi não retroceder no que se refere aos direitos reprodutivos do já acordado na Conferência sobre População e Desenvolvimento realizada no Cairo em 1994 Ou seja é fundamental que não haja recuo nas normas desse novo direito internacional que os movimentos de mulheres de todo mundo estão construindo

Deve-se destacar que tem havido um intercâmbio positivo entre as agências da ONU dedicadas as mulheres e as delegações não governamentais Esse intercâmbio tem se dado não apenas no apoio logístico e financeiro para organizar os debates internos e participar dos eventos internacionais como na posição dessas agências nas conferências oficiais colocando-se em consonância com o movimento de mulheres Destaque-se aí o importante papel do UNIFEM

Dessa forma a participação no processo preparatório das conferências e nas próprias conferências requer um processo anterior nacional de negociação

Primeiro é preciso um consenso dos diversos segmentos do movimento de mulheres sobre o diagnóstico da situação das mulheres no país e sobre as posições que serão levadas para o fórum internacional segundo é preciso negociar com a delegação oficial para que o documento governamental seja o mais próximo possível das posições do movimento de mulheres terceiro é preciso negociar com as agências internacionais para apoiar financeiramente todo o processo de mobilização do movimento de mulheres Também é preciso negociar com grupos de defesa de direitos humanos para que apoiem as posições do movimento de mulheres e com a imprensa para que divulgue as reivindicações do movimento e a importância dos eventos internacionais Certamente há outros níveis de negociação como por exemplo entre o movimento autônomo de mulheres as ONGs feministas e os organismos governamentais de mulheres como os Conselhos e o Fórum de Presidentas dos Conselhos

No nível internacional há a necessidade de negociar com os movimentos de mulheres de diversos países com as delegações estrangeiras com os membros das Nações Unidas com a imprensa internacional com as autoridades do país onde se realiza a Conferência com os grupos de direitos humanos etc

Por isso é fundamental que as participantes desse processo socializem as informações e possam se munir de conhecimentos que serão úteis tanto no nível nacional quanto no internacional Não basta um diagnóstico sobre a situação das mulheres no país sem inseri-lo em um quadro histórico mais amplo Também não se pode endossar acriticamente o jargão de que é necessário integrar as mulheres ao processo de desenvolvimento

É importante que para Beijing o movimento de mulheres possa incorpo-

rar as questões levantadas na recente Conferência de Cúpula de Desenvolvimento Social realizada em Copenhague por exemplo e percebe a ideia de incorporar as mulheres ao processo de desenvolvimento encobre pelo menos dois problemas

Em primeiro lugar trata-se de definir o que é desenvolvimento. A compreensão do quão contraditório é propor a integração das mulheres ao processo de acumulação permite mostrar que as mulheres participam do desenvolvimento sofrendo suas consequências. É um tipo de desenvolvimento que as atrai e as exclui. Trata-se assim de definir um modelo de desenvolvimento não excludente, democrático e distribuidor da riqueza socialmente gerada.

Em segundo lugar é necessário incorporar o fato de que há uma diferenciação entre as mulheres. A categoria mulher é uma expressão genérica que não dá conta das diferenças de cor, etnia, renda, idade, estado civil, orientação sexual etc. que acabam muitas vezes por gerar novas hierarquias.

O direito internacional que está sendo criado por pressão dos movimentos de mulheres precisa ser capaz de criar novos conceitos, unir processos específicos aos gerais, rejeitar expressões tímidas como redução da pobreza em lugar da sua eliminação, ampliar as fronteiras legais para o reconhecimento de demandas importantes como o direito ao aborto voluntário, declarar a urgente necessidade de distribuição de riqueza socialmente gerada como o verdadeiro redutor da pobreza (em vez de calcar-se apenas em políticas compensatórias).

O aprendizado do movimento de mulheres no processo das conferências internacionais lhe permitira aprofundar o diálogo com os órgãos das Nações Unidas gerando uma maior qualificação no que se refere ao monitoramento das políticas públicas tendo como parâmetro esse novo direito internacional.

Um dos ganhos dos movimentos de mulheres nesses últimos vinte anos a ser comemorado em Beijing talvez seja a geração de um direito internacional que incorpore finalmente a outra metade da Terra.

Certamente esse novo direito internacional deve impactar nossa legislação nacional e fortalecer o movimento de mulheres na sua luta por políticas públicas.