

A (I)LEGALIDADE DO RECRUTAMENTO RESTRITIVO DE POLICIAIS MILITARES FEMININAS

LUCIANE BENEDITA DUARTE PIVETTA

POLÍCIA FEDERAL - CUIABÁ/MT
KING 'S COLLEGE LONDON



RESUMO

A reduzida proporção de mulheres em órgãos de segurança pública ainda é um padrão ao redor do mundo. No entanto, a conscientização acerca da necessidade de promover a igualdade de gênero tem estimulado a implementação de políticas públicas para incentivar o recrutamento de policiais femininas, especialmente em países desenvolvidos. Infelizmente o Brasil tem caminhado em direção oposta a este processo de integração feminina nas forças policiais. Este estudo investigou os processos seletivos mais recentes para ingresso na polícia militar em todas as unidades federativas brasileiras, bem como as leis estaduais, que regulam a entrada nessa instituição, verificando, de maneira inédita, que 74% dos últimos editais impuseram restrições ao ingresso de mulheres. Ao invés de promover a diversidade, incentivando o recrutamento feminino, estes processos seletivos exacerbaram o fosso existente entre homens e mulheres na polícia militar brasileira. Ademais, tais limitações foram injustificadas, representando violações aos direitos de igualdade e não discriminação, assegurados não somente na Constituição Federal de 1988, mas também em diversos tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

Keywords: Polícia. Igualdade de gênero. Diversidade. Não discriminação.

1. INTRODUÇÃO

*Um dia eu não pude trabalhar. Um dia eu não pude votar.
Um dia eu só pude ser representada pelo meu pai ou meu marido.
Um dia eu não pude ser policial.*

Essas são vozes femininas ressoadas em lutas pela igualdade de gênero, que embora idealmente deveriam representar um passado distante, continuam contemporâneas, pois as mulheres ainda precisam envidar muitos esforços para conquistar espaços na sociedade. Um exemplo disso foi a publicação do edital nº 01/2011, estabelecendo o

concurso público para admissão no curso de formação de oficiais da polícia militar do Amazonas, o qual disponibilizou 188 vagas para um dos cargos da corporação. Embora tenha sido classificada em 101º lugar na primeira etapa da seleção, SMS¹ nunca foi convocada para as próximas fases do certame. A razão para sua não convocação ocorreu devido a uma restrição fundada em gênero estabelecida no edital do processo seletivo, o qual estipulou que apenas 10% das vagas poderiam ser destinadas a mulheres². Devastada, SMS recorreu ao poder judiciário³ a fim de possibilitar seu ingresso na instituição, tendo em vista sua classificação dentro das vagas disponíveis, inobstante a restrição do edital.

Análises de editais para ingresso na polícia militar de outras unidades federativas do Brasil revelaram que a restrição na seleção de mulheres é uma prática corriqueira. Essa política representa exatamente o oposto das ações afirmativas, que buscam promover a diversidade e igualdade ao criar cotas para integração de grupos específicos que foram historicamente marginalizados pela sociedade.

A limitação quantitativa na seleção de mulheres policiais é desarrazoada, considerando que a diversidade de gênero na polícia não é somente importante, porém necessária. Alguns dos motivos encontram-se inclusive pautados por lei, como a revista feminina prevista no artigo 249 do Código de Processo Penal que estabelece que “a busca em mulher será feita por outra mulher”, excetuando-se tal exigência caso o cumprimento importe em retardamento ou prejuízo da diligência. Ainda, o artigo 10-A da Lei nº 11.340/2006 assegura à mulher vítima de violência doméstica e familiar o atendimento preferencial por policiais femininas. Inobstante a ausência de previsão legal para outros casos, a mesma preferência deveria ser concedida quando da abordagem a mulheres vítimas de crimes violentos praticados por homens, como estupro, assédio sexual, tráfico para exploração sexual⁴, dentre outros. Considerando que normalmente as vítimas vêm prontamente requerer o auxílio policial, elas frequen-

1 Apesar do nome completo da candidata estar disponível na ação judicial abaixo referenciada, optou-se por mencionar apenas as iniciais de modo a preservar sua identidade.

2 Disponível em: http://pmam.com.br/portal/document/EDITAL_PMAM_2011_-_OFICIAL_2018_07_23_11_51_02.pdf

3 Tribunal de Justiça do Amazonas TJ-AM - Apelação: APL 02293091420118040001 AM 0229309-14.2011.8.04.0001.

4 Muito embora parte dos crimes mencionados também possam ser realizados por mulheres.

temente ainda se encontram traumatizadas pelo ocorrido, de modo que a abordagem por uma policial feminina é a mais recomendada (SUN, 2007; WINFREE, 2015; PEROVA, 2017).

No entanto, a revista ou o atendimento por uma policial feminina muitas vezes se torna inviável devido à diminuta proporção de mulheres na polícia. Segundo dados oficiais do IBGE (2018), o quantitativo de polícias militares femininas no Brasil representa apenas 13,4% do total de policiais na corporação. Desse modo, políticas públicas para incentivar a entrada de mulheres na polícia deveriam ser adotadas, tendo em vista a necessidade de uma representação de gênero mais igualitária, uma vez que as mulheres representam 51% da população brasileira (IBGE, 2010). Mais ainda, urge que tais medidas sejam tão logo iniciadas, uma vez que estudos científicos demonstraram que mesmo em países onde ações afirmativas vêm sendo implementadas por um longo período, as mulheres permanecem sub-representadas nas forças policiais (VAN DER LIPPE et al., 2004).

Nessa perspectiva, o foco principal deste estudo foi analisar as regras editalícias para ingresso na polícia militar, verificando-se se tais processos seletivos violaram os direitos fundamentais de igualdade e não discriminação, assegurados não somente na Constituição Federal de 1988, como também em diversos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

Paralelamente, um questionamento relevante se impõe: Quais medidas deveriam ser adotadas para impedir a discriminação na seleção restritiva de mulheres para ingresso na polícia militar? Desse modo, ações afirmativas já adotadas por polícias de outros países foram analisadas com o fim de averiguar se tais práticas de fato foram eficazes na promoção da igualdade de gênero.

A primeira parte desse estudo buscou demonstrar a disparidade de gênero que ainda persiste nas instituições de segurança pública, considerando-se especialmente o contexto brasileiro. A segunda parte debruçou-se sobre o estudo dos últimos editais e de todas as leis estaduais que determinaram as regras para ingresso na polícia militar, verificando-se se houve alguma política de gênero em tais processos seletivos. Posteriormente, analisou-se o papel dos direitos humanos na promoção da igual-

dade de gênero e no combate à discriminação, em conjunto com os mecanismos disponíveis para sua implementação em nível doméstico. Em seguida, foram discutidos possíveis mecanismos de responsabilização do Estado brasileiro pela prática discriminatória nos processos seletivos da polícia militar, os quais têm restringindo o acesso de mulheres à carreira policial em praticamente todo o país. Por fim, foram realizadas sugestões de práticas já implementadas por polícias de outros países visando a igualdade de gênero, considerando o contexto brasileiro.

A metodologia adotada nesse estudo foi a análise legal e comparativa. As fontes primárias foram os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, especialmente a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (doravante referida por sua sigla em língua inglesa, CEDAW), bem como a legislação pátria, incluindo a Constituição Federal de 1988, as leis estaduais que disciplinam o ingresso na polícia militar e os últimos editais de concursos para a polícia militar de cada unidade federativa. Fontes secundárias, como revisão de literatura e artigos jornalísticos, também foram consultados.

2. DESEQUILÍBRIO DE GÊNERO NAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

Enquanto as mulheres representam 49,5% da população mundial (WORLD BANK, 2017), a média global de mulheres na polícia é de apenas 15,4% (UNODC, 2017), refletindo a estrutura patriarcal que ainda persiste na sociedade. No Brasil somente recentemente mulheres passaram a ser admitidas nas instituições de segurança pública. Consequentemente, há uma enorme desproporção entre a quantidade de homens e mulheres na polícia, motivada não só pela restrição de gênero nos processos seletivos, mas também por outros fatores que desencorajam as mulheres a ingressar na polícia, conforme será discutido posteriormente.

O estado de São Paulo atuou de forma pioneira em 1955 ao criar a guarda civil feminina (SENASP, 2013). Todavia, as policiais femininas tinham sua atuação restrita aos trabalhos de assistência e proteção de outras mulheres, bem como de crianças e idosos, devido à crença de que havia uma conformação psicológica peculiar e inerente

à mulher mais apropriada a realização de tais atividades (DENARI, 2016). Justificada por tal concepção, as atividades de polícia ostensiva só poderiam ser operacionalizadas por homens.

Nas demais unidades federativas a presença feminina na polícia só começou a ser aceita na década de 80, no contexto de redemocratização do país, após anos de um regime civil-militar autoritário. O objetivo era modificar a imagem truculenta da polícia gerada pelo seu envolvimento na ditadura, por meio de reformas e implementação de políticas de respeito aos direitos humanos (SENASP, 2013; MUSU-MECI e SOARES, 2004), novamente associando-se à ideia da mulher como simbolismo frágil e dócil.

Como resultado da aceitação tardia de mulheres, o ambiente policial foi sendo construído a partir de uma perspectiva predominantemente masculina, sendo que a persistente barreira na entrada de mulheres na polícia é um resultado dessa cultura institucional. De acordo com Prenzler (2010) a atividade policial é tradicionalmente hostil às mulheres, que foram excluídas da polícia no início do século XX e, quando admitidas nas décadas seguintes, foram empregadas em taxas baixíssimas. O reduzido índice de mulheres na polícia atualmente é o resultado de um legado histórico dos padrões de recrutamento restritivo. Assim sendo, as mulheres enfrentam inúmeras desvantagens nesse ambiente, especialmente de uma maneira velada (OLIVEIRA et al., 2014). Consequentemente, oportunidades igualitárias para homens e mulheres na polícia são escassas.

Alguns dos atos discriminatórios já sofridos por policiais brasileiras incluem a recusa de policiais masculinos de integrarem a mesma equipe de policiais femininas e tratamentos misóginos ou inapropriados, que englobam desde piadas aparentemente inocentes até o assédio moral e sexual (SENASP, 2013). Uma pesquisa realizada com 13.055 policiais pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2015) revelou que 62,9% das mulheres entrevistadas já foram vítimas de abordagem sexual no trabalho, enquanto 55,2% consideram piadas ou comentários relativos à aparência física ou habilidades cognitivas como um tipo de violência de gênero.

Outro obstáculo enfrentado pelas mulheres na polícia decorre do fato de que a possibilidade de ingresso não foi acompanhada por

mudanças estruturais significativas na instituição que acomodassem as necessidades femininas. Na pesquisa supramencionada, as entrevistadas reportaram que apenas 6,5% das unidades policiais contam com creches, enquanto 67,6% possuem dormitórios femininos. Nem mesmo o básico banheiro de uso exclusivo feminino é contemplado na totalidade das unidades policiais (86,2%). Em relação ao equipamento de proteção pessoal, somente 39,7% tiveram acesso a coletes balísticos ergonomicamente adaptados ao corpo feminino, o que pode gerar não somente um desconforto, mas danos à saúde a longo prazo. No entanto, é importante contextualizar que algumas unidades policiais também não contam com equipamento de proteção padrão para homens devido à falta de recursos.

Uma interessante pergunta realizada nessa pesquisa foi em relação ao estabelecimento de cotas máximas para a entrada de mulheres na polícia. Enquanto 51,7% dos homens concordam com essa política, apenas 31,4% das mulheres são a favor dessa limitação, o que se revela um índice relevante, indicando a falta de conscientização quanto à igualdade de gênero até mesmo entre as maiores afetadas, quais sejam, as mulheres.

O escopo desse estudo é voltado às barreiras impostas na seleção de mulheres para ingresso na carreira policial. No entanto, também seria importante compreender outras dificuldades enfrentadas pelas policiais femininas, como a permanência e a promoção dentro das instituições de segurança pública. A disparidade na representação de mulheres em níveis hierárquicos mais elevados é provavelmente ainda maior. A título exemplificativo, em 2013, mulheres ingressaram com uma ação judicial em Sergipe em virtude de posturas discriminatórias quando da promoção de policiais femininas (DAMÁSIO, 2013). Considerando que a tomada de decisão e a implementação de políticas institucionais se dão em níveis hierárquicos mais elevados, a inclusão de mulheres em chefias é imprescindível.

Em relação a presença total de mulheres na polícia, os dados oficiais encontram-se desatualizados, evidenciando as dificuldades em demonstrar a desproporção de gênero nas forças policiais. Como apontado por Musumeci e Soares (2004), não há uma política institucional para gerar estatísticas de gênero no Brasil. A última estatística oficial

do IBGE sobre o índice de mulheres na polícia, embora publicada em 2018, se refere a dados de 2014, que à época, revelou a quantidade de 13,4% de policiais militares femininas. Além disso, outros aspectos como as atividades realizadas por mulheres na polícia, se administrativas ou operacionais, bem como a motivação para ingressar e permanecer na instituição, ou o nível educacional e as maiores necessidades ou anseios de mudança na polícia não foram considerados.

A partir dos dados gerados pelo IBGE e por informações coletadas nesse estudo em relação à limitação na entrada de mulheres nos concursos mais recentes em cada estado brasileiro, o gráfico a seguir foi elaborado, demonstrando o índice percentual de mulheres na polícia militar nas diferentes unidades federativas. As cores das colunas foram intencionalmente selecionadas em analogia as cores dos semáforos de trânsito. Enquanto os homens sempre tiveram entrada livre na polícia, representados pela cor verde, as mulheres ainda enfrentam limitações. A cor vermelha representa os estados nos quais houve a imposição de um número máximo de vagas que poderiam ser ocupadas por mulheres, independente de sua performance nos concursos. Em seu turno, as colunas amarelas representam os estados nos quais embora tal limitação não tenha sido adotada, ainda assim a integração feminina se dará por um demorado processo, enquanto não houver políticas de incentivo ao ingresso das mulheres de modo a compensar a desigualdade de gênero nas forças policiais.

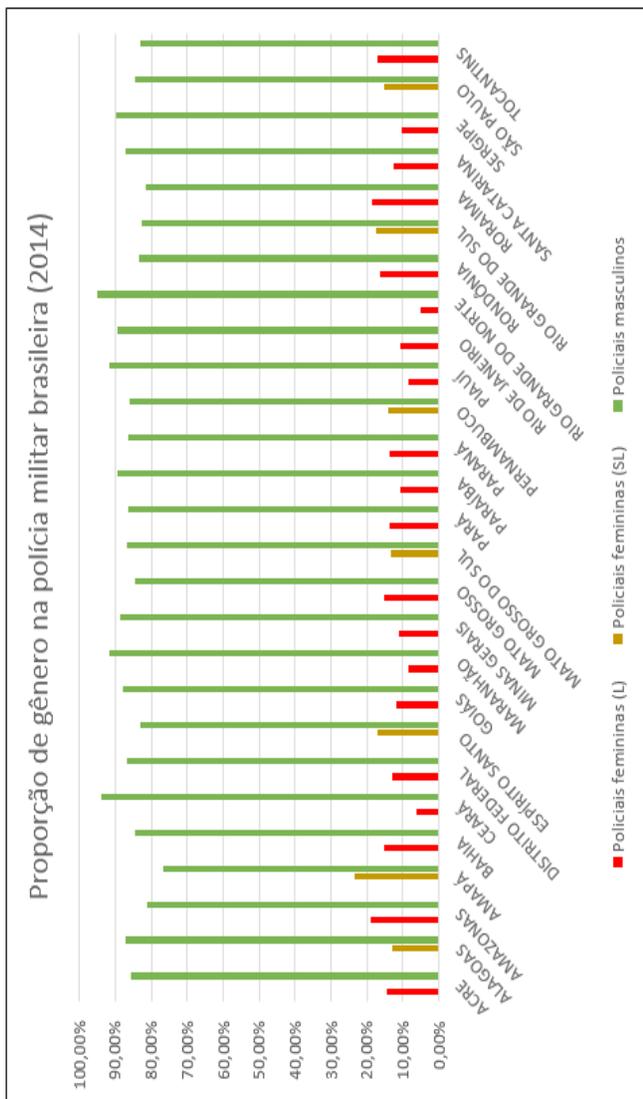


Gráfico 1. Proporção de policiais femininas nas polícias militares de cada estado brasileiro (2014) e sua relação com as regras estabelecidas no processo seletivo (L = limitação; SL = sem limitação).

A análise do gráfico acima demonstra que mesmo nos estados onde a mulher atualmente tem livre entrada na polícia militar (SL) o índice de policiais femininas ainda é diminuto, sendo que o estado com menor representação feminina é o Ceará (6,1%), enquanto o estado com maior representatividade de gênero é o Amapá (23,4%). Coincidentemente ou não, o primeiro estado impôs a barreira quantitativa na entrada de mulheres nos processos seletivos, enquanto o último não.

3. ANÁLISE DOS PROCESSOS SELETIVOS PARA INGRESSO NA POLÍCIA MILITAR BRASILEIRA

A polícia militar brasileira foi instituída pelo artigo 144 da Constituição Federal de 1988, tendo como principal função o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. A escolha da polícia militar como objeto de estudo dessa pesquisa justifica-se pela frequente imposição de um limite máximo de mulheres que podem ingressar na carreira, o que não é observado nas polícias civis e federal.

Considerando-se ainda que a Constituição Federal de 1988 incumbiu às leis estaduais a organização de suas respectivas polícias militares, cada ente federativo estabeleceu regras próprias para ingresso na corporação. Desse modo, todas as leis estaduais que regem a organização da polícia militar foram analisadas, assim como os últimos editais de processos seletivos da polícia militar de cada estado brasileiro, visando verificar se houve alguma restrição ou incentivo no ingresso atrelado a questões de gênero.

Dados inéditos gerados por este estudo revelaram que 74% dos estados brasileiros impuseram um limite máximo na seleção de mulheres, independente de sua classificação no concurso público. Tais dados foram obtidos a partir da análise dos últimos editais de concursos públicos para o cargo de soldado da polícia militar de todos os estados brasileiros, que ocorreram de 2009 a 2018. As palavras-chave adotadas para o levantamento de dados foram “mulher”, “mulheres”, “feminino”, “limite”, “vaga”, “vagas” e “%”. A tabela abaixo apresenta informações detalhadas do resultado da mencionada pesquisa.

A (i)legalidade do recrutamento restritivo de policiais militares femininas

Estado	Discriminação de gênero?	Limite máximo de mulheres	Limite estabelecido no edital?	Processo seletivo (nº/ano)	Limite estabelecido na lei?	Lei estadual (nº/ano)
ACRE	Sim	20%	Sim	EDITAL N° 001 SGA/PMAC /2017	Sim	Lei Complementar nº 164/2006*
ALAGOAS	Não	-	Não	EDITAL N° 1 PMAL/2018	Não	Lei nº 5346/1992
AMAZONAS	Sim	10%	Sim	EDITAL N° 01/PMAM/2011**	Não	Lei nº 3498/2010
AMAPÁ	Não	-	Não	EDITAL N° 001 CFSd/QPPMC/PMAP/2017	Não	Lei Complementar nº 0084/2014
BAHIA	Sim	9%	Sim	EDITAL SAEB – 01/2017	Não	Lei nº 7.990/2001
CEARÁ	Sim	5%	Sim	EDITAL N° 01/2016	Não	Lei nº 13.729/ 2006
DISTRITO FEDERAL	Sim	10%	Sim	EDITAL N° 21/DGP – PMDF/ 2018 ***	Sim	Lei nº 9.713/ 1998
ESPÍRITO SANTO	Não	-	Não	EDITAL N° 01 – CFSd/2018	Não	Lei Complementar nº 667/2012
GOIÁS	Sim	10%	Sim	EDITAL N. 005 - PM/GO/2016	Não	Lei nº 17.866/2012 ****
MARANHÃO	Sim	10%	Sim	EDITAL N° 1 – PM/MA/2017	Não	Lei nº 6.513/1995

Estado	Discriminação de gênero?	Limite máximo de mulheres	Limite estabelecido no edital?	Processo seletivo (nº/ano)	Limite estabelecido na lei?	Lei estadual (nº/ano)
MINAS GERAIS	Sim	10%	Sim	EDITAL DRH/CRS Nº 06/2018	Sim	Lei nº 22.415/2016
MATO GROSSO	Sim	10%	Sim	EDITAL Nº 002 - SAD/SESP/MT/2013	Sim	Lei Complementar nº 271/2007
MATO GROSSO DO SUL****	Sim/Não	12%/ -	Sim/Não	EDITAL Nº 1 - SAD/SEJUSP/PMMS/CFSD/2018	Não	Lei nº 3.808/2009 e Lei Complementar nº 203/2015
PARÁ	Sim	10%	Sim	EDITAL Nº 001/CFP/PMPA/ 2016	Não	Lei nº 6.626/2004 e Lei nº 8.342/2016
PARAÍBA	Sim	5,5%	Sim	EDITAL Nº 001/2018 - CFSD PM/BM 2018 (EADITIVO Nº 001)	Não	Lei nº 7.605/2004
PARANÁ	Sim	50%	Sim	EDITAL Nº 1107/2012	Não	Lei nº 14.804/2005
PERNAMBUCO	Não	-	Não	Portaria Conjunta SAD/SDS nº 083/2018	Não	Lei Complementar nº 221/2012
PIAUI	Sim	10%	Sim	EDITAL Nº 001/2017	Sim	Lei nº 3.808/1981 e Lei Complementar nº 35/2003
RIO DE JANEIRO	Sim	5%	Sim	EDITAL - CFSD I/2009	Não	Lei nº 443/1981
RIO GRANDE DO NORTE	Sim	6,2%	Sim	EDITAL Nº 003 - SEARRH/PMRN/2018+	Não	Lei Complementar nº 613/2018++

Estado	Discriminação de gênero?	Limite máximo de mulheres	Limite estabelecido no edital?	Processo seletivo (nº/ano)	Limite estabelecido na lei?	Lei estadual (nº/ano)
RONDÔNIA	Sim	10%	Sim	EDITAL Nº 062/PMRO/SEARH/2014	Não	Decreto Lei nº 09/1982+++
RIO GRANDE DO SUL	Não	-	Não	EDITAL DA/DRESA Nº 01/2018	Não	Lei nº 12.307/ 2005
RORAIMA	Sim	15%	Sim	EDITAL Nº 006/2018	Sim	Lei Complementar nº 194/2012
SANTA CATARINA	Sim	6%-10% +++++	Sim	EDITAL Nº 014/CE-SIEP/2015	Sim	Lei Complementar nº 587/2013 e nº704/2017
SERGIPE	Sim	20%	Sim	EDITAL Nº 04/2018	Não	Lei nº 2.066/ 1976
SÃO PAULO	Não	-	Não	EDITAL Nº DP-2/321/18	Não	Lei Complementar nº 1.291/2016
TOCANTINS	Sim	10%	Sim	EDITAL Nº 001/CFSD-2018/PMTO (RETIFF-CADO)	Sim	Lei nº 2.578/ 2012

Tabela 1. Análise das leis estaduais e processos seletivos para entrada na polícia militar dos estados brasileiros na última década à luz da discriminação de gênero.

- * Curiosamente, o artigo 10 dessa lei dispõe que o ingresso na polícia militar do Acre se dará sem distinção com base em gênero. No entanto, em 2017, quando da ocorrência do concurso público, o edital impôs um limite máximo ao número de mulheres que poderiam ser recrutadas.
- ** Esse concurso foi impugnado judicialmente devido à imposição de restrição na seleção de mulheres estabelecido por edital, justificando-se que a lei estadual que rege a polícia militar não faz qualquer distinção do tipo (Ação nº 0229309-14.2011.8.04.0001; IRDR nº 0000142-26.2017.8.04.0000).
- *** O Ministério Público do Distrito Federal recomendou a alteração desse certame, argumentando que não houve qualquer justificativa razoável para limitar o número de mulheres que poderiam ingressar na polícia militar (Recomendação nº 02/2018 - NDH/PJM). Inicialmente havia 500 vagas, das quais apenas 50 eram acessíveis às mulheres. Após, tal número elevou-se para 73, apesar da recomendação ministerial ter sugerido o livre acesso de vaga a todos, de acordo com a melhor performance no concurso.
- **** O artigo 4-A dessa lei estabelece que “ficam assegurados às candidatas do sexo feminino 10% (dez por cento) das vagas nos concursos públicos para ingresso na corporação, exceto para os quadros de especialistas de saúde, caso em que não se observa qualquer restrição” (grifos meus). Inicialmente, o termo “assegurados” (sic) induz à ideia de garantia, proteção. No entanto, posteriormente mencionase que os cargos de saúde não estão sujeitos a tal “restrição”, demonstrando o caráter contraditório da lei. Como seria possível assegurar uma restrição? Seria mais apropriado mencionar que ficam limitadas às candidatas do sexo feminino 10% das vagas, ao invés de inapropriadamente assegurar um limite prejudicial.
- ***** Inicialmente tal concurso impôs a restrição do acesso das mulheres a somente 12% da totalidade de vagas disponíveis. Tal restrição foi posteriormente removida após a judicialização do caso pela 67ª Promotoria de Justiça dos Direitos Humanos, por meio da Ação Civil Pública nº 0900475-88.2018.8.12.0001, a qual teve parecer judicial favorável ao pleito, impondo uma multa diária de R\$5.000 em caso de descumprimento do disposto.
- + O Ministério Público do Rio Grande do Norte demandou que a polícia militar justificasse as razões que levaram à imposição da restrição no respectivo (G1 RN, 2018).
- ++ O artigo 10 da lei em questão estabelece que não haverá discriminação baseada em sexo no recrutamento da polícia militar. No entanto, contrariamente, o último edital estabeleceu que apenas 62 vagas do total de 1.000 poderiam ser acessadas por mulheres.
- +++ Posteriores alterações na lei também foram analisadas.
- ++++ O último recrutamento estabeleceu a restrição de acesso das mulheres a apenas 6% das vagas disponíveis, tendo como base a lei vigente em 2015. Entretanto, em 2017 tal lei foi modificada de modo a contemplar o acesso de 10% do total das vagas às mulheres.

Os dados revelados na tabela acima demonstram que a entrada de mulheres na polícia militar na última década foi limitada entre 5 a 50% das vagas totais nos concursos realizados em 20 estados brasileiros. Nesses estados 100% das restrições foram estabelecidas pelo edital, enquanto somente em 50% dos casos havia respaldo legal para tal limitação. Inicialmente, poderia se concluir que tais leis previam essa restrição em virtude de uma descontextualização histórica, pois foram criadas quando a mulher ainda não era plenamente emancipada na sociedade e as cotas foram estabelecidas com o fim de protegê-las. No entanto, surpreendentemente, essas leis foram recentemente publicadas, em um contexto histórico-social que não justifica tais cotas discriminatórias, as quais têm o claro objetivo de restringir a entrada de mulheres na polícia. Ademais, tais leis estão evidentemente desres-

peitando a Constituição Federal de 1988, especialmente no que tange à violação dos direitos à igualdade de gênero (art. 5, I) e não discriminação (art. 3, IV), como será melhor analisado adiante.

4. OS DIREITOS DE IGUALDADE E NÃO DISCRIMINAÇÃO

Nesta seção os direitos de igualdade e não discriminação serão analisados à luz dos mecanismos internacionais, regionais e domésticos de proteção, com foco no contexto policial brasileiro e nas questões de gênero.

4.1 ABORDAGENS AOS DIREITOS DE IGUALDADE E NÃO DISCRIMINAÇÃO

O direito de igualdade pode ser abordado por diversos prismas, incluindo os conceitos de igualdade formal; material, real ou substancial; transformadora; de oportunidades; de resultados, entre outros (FREEMAN et al., 2012).

A igualdade formal refere-se à clássica compreensão de que indivíduos em situações comparáveis devem ser tratados de maneira idêntica (MOECKLI, 2014). Dentro dessa perspectiva, características específicas, de ordem individual ou coletiva, não devem ser levadas em consideração quando da formulação de políticas públicas. Essa vertente defende que a igualdade formal propicia as mesmas condições de usufruto de direitos por todos (FREEMAN et al., 2012). Apesar do nobre propósito, a igualdade formal falha em reconhecer os aspectos nos quais os indivíduos são distintos, tanto por razões inatas como histórico-sociais, deixando de sopesar as dificuldades decorrentes de uma estrutura discriminatória na qual estão inseridos. Aplicando tal teoria ao foco desse estudo, o recrutamento policial diferenciado para mulheres, tanto para incentivar como para restringir o acesso, não seria aceitável. Similarmente, o argumento de que a polícia deve contemplar mais homens devido à necessidade de aplicação da força física não justificaria a discriminação de gênero (NOGARD, 2017). Ademais, no tocante a esse equívoco, é importante esclarecer que a força policial

não deve ser confundida com força física, pois embora a atividade policial por vezes requeira o uso da força, ela não está adstrita a isso. De acordo com Beato Filho (1999) há uma mistificação de que a atividade policial se restringe ao combate aos delitos criminais, que de fato representam somente 15% da totalidade das atividades de policiamento ostensivo, que também estão engajadas em “pacificação, mediação de conflitos, inclusive em âmbitos doméstico, patrulhamento e, em volume significativo, assistenciais”. A premissa de que não se faz atividade policial sem força é falaciosa, considerando que a inteligência é um fator extremamente relevante na atividade policial, pois por meio dela se realizam investigações de qualidade que resultam em atividades operacionais (EUROPOL, 2013). Assim sendo, a polícia moderna valoriza habilidades cognitivas, especialmente associadas ao uso de tecnologias avançadas, que independem de gênero. Ressalte-se ainda que o uso da força na atividade policial deve seguir o princípio da proporcionalidade, de modo a não desmontar em violência excessiva ou truculência. Para evitar tal tipo de conduta, a capacitação profissional é um elemento-chave e o fator determinante para que os policiais se tornem aptos à aplicação proporcional e justificada da força física.

Em seu turno, a igualdade substancial, material ou real, defende que em face de condições não similares, o tratamento deve ser diferenciado de modo a contemplar tais disparidades individuais ou coletivas. Em relação às questões de gênero, algumas das diferentes características das mulheres *vis-à-vis* aos homens englobam o período gestacional, a amamentação, dentre outras características exclusivamente femininas. Assim, em determinadas situações nas quais os indivíduos são se encontram em pé de igualdade, um tratamento estatal diferenciado é não somente aceitável (FREEMAN *et al.*, 2012), como também demandado, com o objetivo de sobrepujar padrões históricos de desvantagem (MOECKLI, 2014). Desse modo, a seleção diferenciada com o fim de favorecer a entrada de mulheres na polícia seria justificada considerando todas os percalços já enfrentados pelas mulheres no ambiente policial (conforme já abordado na primeira seção deste artigo).

Além da clássica dicotomia aristotélica entre igualdade formal e material, há ainda o conceito de igualdade transformadora, que objetiva atingir a igualdade de modo pleno e genuíno. A igualdade transformadora abrange quatro aspectos dimensionais, sendo que o primeiro deles

visa romper o ciclo de desvantagem que vem sendo perpetuado. Para atingir esse objetivo, é necessário reconhecer que indivíduos e grupos que sofreram danos ou prejuízos em virtude de características específicas devem receber o apoio estatal por meio de ações afirmativas com o fim de dismantlar a desigualdade persistente. O segundo aspecto tem relação com a dimensão da dignidade, por meio do reconhecimento da existência de práticas discriminatórias, como assédio, preconceito, formulação de estereótipos, estigmas, humilhação e outras atitudes culturais negativas. A terceira dimensão se refere à necessidade de efetiva mudança, o que implica uma redistribuição de poder e recursos, bem como a modificação estrutural e institucional que perpetua a subordinação feminina. Por fim, há a dimensão de participação, que requer a inclusão das mulheres nas esferas diretivas de todos os setores, seja público, privado, político⁵ ou social (FREDMAN *et al.*, 2016).

Segundo essa perspectiva, a desigualdade de gênero permanece em virtude da falta de atenção aos fatores estruturais que a perpetuam, que incluem políticas públicas inadequadas, suporte legal indisponível ou insuficiente, valores culturais deturpados, expectativas estereotipadas, atitudes comportamentais inadequadas direcionadas às mulheres e a subordinação feminina generalizada, resultantes de uma sociedade historicamente paternalista. Portanto, a promoção da igualdade transformadora de gênero se faz necessária, nos termos do art. 5(1) da CEDAW, que estabelece que os estados-partes devem implementar medidas adequadas para “modificar os *padrões socioculturais de conduta* de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação de preconceitos e *práticas consuetudinárias* e de qualquer outra índole que estejam baseados na *ideia da inferioridade* ou superioridade de qualquer dos sexos ou em *funções estereotipadas* de homens e mulheres” (grifos meus).

Isto posto, a plena integração da mulher na sociedade depende da identificação de uma miríade de fatores que precisam ser modificados para reestruturar a sociedade, de modo que ela não represente estritamente uma visão de mundo masculina. No que tange à atividade policial, para alcançar a igualdade transformadora, seria necessário não somente recrutar mais mulheres, mas também modificar a estrutura

5 A título exemplificativo, o Brasil conta com apenas 7.1% de participação de mulheres nos cargos ministeriais do governo e somente 10,5% de representatividade feminina na Câmara dos Deputados (IBGE, 2018).

e cultura policiais, de modo a acomodar as necessidades femininas. Algumas das medidas necessárias seriam a disponibilização de instalações de uso exclusivo feminino, especialmente banheiros em 100% das unidades; o fornecimento de equipamentos de segurança ergonomicamente adaptados, especialmente o colete balístico; a criação de turnos e plantões com carga horária reduzida de modo a conciliar as atividades parentais, não somente para mulheres mas também para homens, uma vez que as tarefas domésticas e a responsabilidade pela criação de filhos são deveres a serem compartilhados por pais e mães (artigo 5b, CEDAW)⁶. De acordo com o IBGE (2018), enquanto as mulheres no Brasil despendem 18 horas semanais em atividades domésticas, os homens dedicam apenas 10 horas semanais. Assim, é necessário reconhecer tal disparidade e adotar medidas para aliviar a rotineira sobrecarga feminina nessas áreas, desmistificando a ideia generalizada de que tais deveres são exclusivos das mulheres.

Avançando para o direito de não discriminação, há uma relação intrínseca entre desigualdade e discriminação, pois esta cria um ambiente de desvantagem a pessoas de um grupo específico, que como consequência tornam-se vítimas daquela (ALTMANN, 2015). De acordo com Chinkin (2003) a proibição negativa de discriminação é o corolário do direito positivo de igualdade. Em vista disso, campanhas pela igualdade feminina têm demandado o reconhecimento de que as mulheres não devem ser discriminadas em virtude de seu gênero. Consequentemente, a promoção da igualdade abarca não somente a proteção de um grupo específico pela adoção de ações afirmativas, mas também a proibição de condutas discriminatórias arbitrárias ou ilegais (NETKOVA, 2016).

No que tange ao conceito de discriminação, este acabou sendo academicamente desenvolvido, pois os principais instrumentos de proteção aos direitos humanos preocuparam-se em criar um rol de condutas discriminatórias proibidas, omitindo-se quanto à definição do que vem a ser a discriminação. Destarte, a discriminação pode ser compreendida como atos, práticas ou políticas que impõe uma desvan-

6 Artigo 5o b) Garantir que a educação familiar inclua uma compreensão adequada da maternidade como função social e o reconhecimento da responsabilidade comum de homens e mulheres no que diz respeito à educação e ao desenvolvimento de seus filhos, entendendo-se que o interesse dos filhos constituirá a consideração primordial em todos os casos.

tagem relativa a algumas pessoas, por pertencerem a um grupo social específico (ALTMANN, 2015). De modo similar à igualdade, o princípio da não discriminação também pode ser abordado pelas facetas formal (*de jure*) e material (*de facto*), que se referem não só às garantias legais de não ser discriminado(a) mas também aos resultados vivenciados na prática cotidiana (OTTO, 2014).

Enquanto a discriminação direta tem a clara intenção de discernir prejudicialmente indivíduos, seja de maneira explícita ou implícita, a discriminação indireta não requer o objetivo particular de gerar desvantagem aos membros de um grupo específico, no entanto, a conduta adotada acaba por resultar nessa desvantagem. Mesmo perante à ausência de motivação específica na discriminação indireta, tal conduta deve ser proibida, tanto por atores estatais como não estatais, juntamente com a discriminação direta, devido aos efeitos deletérios de ambas.

Com o fim de atingir esse objetivo, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, criado pelo artigo 17 da CEDAW, solicitou aos estados-membros, por meio da Recomendação Geral nº 25, que assegurem a proibição de práticas discriminatórias diretas e indiretas. O comitê explicou ainda que a discriminação indireta contra mulheres ocorre quando as leis, políticas e programas são baseadas em critérios neutros em relação ao gênero, pois essa neutralidade gera um impacto negativo nas mulheres ao reproduzir, ainda que não intencionalmente, as consequências de um passado discriminatório. Isto se dá, pois, tais leis, políticas e programas foram modelados de acordo com padrões que são fruto da predominância masculina nas esferas política e social e por isso falham em considerar aspectos vivenciados exclusivamente por mulheres.

Desse modo, o estado brasileiro tem praticado não somente a discriminação direta contra as mulheres, ao proibir o pleno acesso às vagas disponíveis nos concursos da polícia militar na maioria dos estados brasileiros, como também a discriminação indireta, ao não assegurar a entrada de mulheres na polícia. Verificou-se, neste estudo, que apenas sete estados brasileiros adotam uma política neutra em relação ao recrutamento de policiais militares femininas e que nenhuma unidade federativa contempla políticas afirmativas para incentivar o ingresso de mulheres na polícia militar. Contrariamente, constatou-se

uma política de gênero às avessas, por meio da implementação de processos seletivos que nem sequer mencionaram as razões para justificar o acesso reduzido das mulheres à totalidade das vagas disponíveis. É mister esclarecer que o tratamento diferenciado a um grupo específico é permitido contanto que haja justificativa pertinente, relevante e adequada, com o fim estrito de atingir um objetivo legítimo e proporcional (MOECKLI, 2014; NETKOVA, 2016). Entretanto, não houve nenhuma justificativa e, mais ainda, se as mulheres estão sendo recrutadas ainda que em um número limitado é devido ao reconhecimento implícito de que elas são plenamente capazes de realizar a atividade policial. Assim, impor uma barreira na seleção de policiais femininas sem qualquer justificativa desmonta em uma prática discriminatória. Os certames deveriam ser de amplo acesso a todos os concorrentes, de modo a priorizar as habilidades testadas por meio da performance no concurso, seguindo a ordem de classificação, independente do gênero.

4.2 O PAPEL DOS DIREITOS HUMANOS NA PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO

A proibição de condutas discriminatórias e a promoção da igualdade de gênero são valores universais a serem perseguidos por todas as nações, tendo *status* de direitos humanos, assegurados em diversos instrumentos internacionais. Primeiramente tais direitos foram contemplados na Carta das Nações Unidas⁷ e posteriormente na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁸. Considerando a ausência de caráter vinculativo da DUDH, foram celebrados dois tratados internacionais para reforçar os direitos humanos, dessa vez com a possibilidade de demandar o seu cumprimento, sendo eles o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP)⁹ e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)¹⁰. Tais instrumentos promoveram uma mudança na tradicional abordagem paternalística sobre a mulher, anteriormente compreendida como um ser frágil e incapaz e que, portanto, necessitava de uma

7 Preâmbulo e artigo 1.3.

8 Preâmbulo, artigos 1, 2 e 7.

9 Artigos 2.1., 3 e 26.

10 O artigo terceiro de ambos os pactos deixou claro que o objetivo é atingir tanto a igualdade formal como a material (Otto, 2014).

tutela protetiva, para uma perspectiva de autonomia, por meio da qual as mulheres passaram a ser capazes de gozar de seus direitos de maneira completa e independente (OTTO, 2014).

Indubitavelmente o tratado mais relevante em matéria de igualdade de gênero é a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW). Como o próprio nome desse tratado já revela, o principal objetivo é o fim da discriminação contra as mulheres¹¹. Isso inclui o acesso aos mesmos benefícios e oportunidades concedidas aos homens¹² e requer uma mudança sistemática para modificar as estruturas sociais excludentes, as quais refletem as perspectivas e interesses de grupos privilegiados (FREEMAN *et al.*, 2012).

Um interessante questionamento recai sobre os motivos que ensejaram a elaboração de um tratado específico para a eliminação da discriminação contra as mulheres, uma vez que esse direito já havia sido contemplado em diversos tratados, incluindo o PIDCP e PIDESC. Segundo Ross (2008) a CEDAW veio como uma resposta à ineficácia das convenções anteriores em efetivar a proteção aos direitos das mulheres. Assim, em 1979 esta convenção foi aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas, entrando em vigor somente em 1981, com o propósito específico de implementar ações afirmativas para promover a igualdade de gênero (artigo 2). Atualmente a CEDAW é o segundo tratado internacional com maior número de ratificações, contando com 189 estados-membros e 2 países signatários (Estados Unidos e Palau). O Brasil ratificou esta convenção em 1984, realizando apenas uma reserva em relação à arbitragem (artigo 29, §1º). Ainda, em 2002, o Decreto nº 4.316 promulgou o protocolo facultativo que instaurou os procedimentos de comunicação individual e investigação por denúncias recebidas de outros estados membros (OHCHR, 2019a).

11 A convenção definiu discriminação contra as mulheres em seu artigo 1, *ipsis litteris*: "Para os fins da presente Convenção, a expressão "discriminação contra a mulher" significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo."

12 Considerando que a discriminação é inerentemente comparável, o padrão de comparação adotado foram os homens. No entanto, provavelmente esta não é a melhor abordagem, tendo em vista que homens e mulheres são essencialmente distintos em alguns aspectos e por isso possuem demandas diferentes.

Embora a CEDAW tenha galgado avanços nos direitos das mulheres, este instrumento não está isento de críticas. Conforme apontado por Chinkin (2003), esta convenção foi elaborada com uma linguagem fraca, pois não listou um catálogo de direitos, assim os estados signatários podem arbitrariamente implementar somente medidas as quais entendem serem apropriadas e suficientes para eliminar a discriminação contra as mulheres. Apesar do ceticismo sobre a capacidade dos direitos humanos de promover mudanças sociais, o ativismo respaldado não somente nos acordos internacionais, mas também no denominado *soft law*, a exemplo dos pareceres do Comitê estabelecido pela CEDAW, têm permitido diversos avanços na proteção dos direitos femininos ao redor do mundo (FREDMAN e GOLDBLATT, 2015).

Focando no objeto deste estudo, a CEDAW pode ser utilizada para pressionar o estado brasileiro a garantir a participação das mulheres em todas as funções públicas e em todos os níveis hierárquicos governamentais (artigo 7b), a aplicar o mesmo critério na seleção de mulheres para cargos de trabalho, assegurando as mesmas oportunidades concedidas aos homens (artigo 11b) e a promover a igualdade das mulheres perante à lei (artigo 15).

Outras instituições das Nações Unidas também têm alertado os países sobre a necessidade de promover a igualdade de gênero, como o Conselho de Direitos Humanos, por meio do estabelecimento de um grupo de trabalho em 2010 para eliminar leis, políticas e práticas discriminatórias em matéria de gênero ao redor do mundo. Ainda, o Comitê de Direitos Humanos e o Comitê estabelecido pelo PIDESC clamaram aos estados-membros que promovam a igualdade de gênero por meio dos comentários gerais nº 28 e nº 16, respectivamente.

Em âmbito regional, os direitos das mulheres também estão assegurados em outros instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (também denominada Convenção de Belém do Pará) e a Declaração Americana dos direitos e deveres do homem, que apesar da adoção da palavra *homem* para denominar o *ser humano*, demanda igualdade perante a lei a todas as pessoas (artigo 2). A Convenção Americana de Direitos Humanos (também referida como Pacto de San José da Costa Rica) também se constitui em uma

importante garantia, especialmente devido à implementação da comissão e da corte de direitos humanos. Até mesmo em tempos de guerra, em que direitos fundamentais podem ser relativizados, essa convenção proíbe a discriminação baseada em gênero (artigo 27). Apesar desses mecanismos legais protetivos, a discriminação contra as mulheres persiste na América Latina, onde uma cultura de subordinação da mulher ao homem é institucionalizada (MEDINA, 1994).

Portanto, para efetivamente promover os direitos humanos das mulheres, se faz necessário compreender as relações de poder que determinam as leis e políticas públicas, de modo a desmantelar estereótipos de gênero. Assim, as mulheres não serão mais vistas à luz do que deveriam fazer, mas sim pelo que são: indivíduos únicos, com suas próprias necessidades e desejos (OHCHR, 2019b). Apesar dos desafios, os direitos humanos têm se mostrado como uma ferramenta poderosa para promover os direitos femininos.

Um dos objetivos dos direitos humanos, que são estabelecidos em nível internacional, é integrar tais direitos na legislação doméstica, pois assim os países podem implementar as obrigações assumidas nos tratados internacionais. No caso brasileiro, a igualdade de gênero e não discriminação são reconhecidos como direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988 (artigo 3, inciso IV; artigo 5, inciso I, artigo 7, inciso XX e artigo 226, §5º).

Antes dessa garantia constitucional, os direitos das mulheres foram amplamente marginalizados no Brasil. A título exemplificativo, o Código Civil de 1916 dispensava às mulheres um tratamento de cidadãos de segunda categoria, pois mulheres eram incapazes de praticar atos civis (artigo 6, inciso II), enquanto os homens eram considerados chefes da sociedade conjugal, sendo responsáveis pela representação legal da família, pela administração dos bens comuns e até mesmo da propriedade particular de suas esposas (que poderia variar conforme o regime matrimonial) e pela autoridade em decidir se as cônjuges poderiam trabalhar (artigo 233). Essas previsões legais foram alteradas apenas em 1962, com a entrada em vigor da Lei nº 4.121, ou Estatuto da Mulher Casada, que apesar de promover avanços, perpetuou uma conduta discriminatória segundo o estado marital da mulher.

Por fim, após muitas lutas, a mulher conseguiu conquistar um espaço na sociedade brasileira, sendo atualmente muito mais respeitada do que anteriormente. No entanto, a discriminação, tanto na lei como na prática, ainda persiste. No campo policial, este estudo demonstrou alguns dos obstáculos ainda enfrentados pelas mulheres, não somente *de jure* como *de facto*.

5. REFORMAS A SEREM IMPLEMENTADAS

As atuais barreiras que impedem a entrada de mulheres na polícia militar de diversos estados brasileiros claramente constituem violações aos direitos de igualdade e não-discriminação. Assim sendo, reformas para modificar esse tratamento discriminatório precisam ser implementadas.

Primeiramente, serão discutidos alguns dos mecanismos disponíveis para responsabilização dos estados brasileiros pela prática discriminatória nos processos seletivos para o ingresso de mulheres na polícia militar. Em sequência, serão abordadas políticas afirmativas que poderiam ser implementadas para aprimorar a integração feminina nas forças policiais brasileiras.

5.1 BUSCANDO A RESPONSABILIZAÇÃO POR CONDUTAS DISCRIMINATÓRIAS

Diversos mecanismos podem ser utilizados de modo a alcançar a responsabilização do estado brasileiro pela conduta discriminatória de gênero na maioria dos processos seletivos para ingresso na polícia militar.

Primeiramente, em âmbito doméstico, uma das vias para que as leis estaduais discriminatórias deixem de ter validade jurídica é por meio do controle concentrado de constitucionalidade. Apesar da restrição quanto à capacidade postulatória, a ação direta de inconstitucionalidade perante ao Supremo Tribunal Federal (STF) é uma alternativa eficaz para impedir que tais leis discriminatórias continuem a prosperar.

Há inclusive um precedente quanto à materialidade por meio de um recurso extraordinário que chegou ao STF¹³, no qual se alegava a violação do artigo 5, inciso I, da Constituição Federal de 1988 no processo seletivo da polícia militar do Mato Grosso do Sul. Tal concurso limitava o acesso das mulheres a somente 12% do total das vagas disponíveis, ainda que a sua classificação fosse superior ao dos candidatos do gênero masculino.

A corte constitucional decidiu por unanimidade que tal restrição deveria ser removida do edital, concedendo amplo acesso às vagas independente de gênero. A Ministra Carmen Lúcia inclusive declarou que o mesmo obstáculo já havia sido enfrentado no próprio STF quando as mulheres não eram admitidas na suprema corte, mencionando ainda que em 1998 um Ministro havia declarado que mulheres não deveriam trabalhar no STF, pois esta instituição nem sequer contava com banheiros femininos. Apesar dessa decisão judicial ter gerado um resultado positivo, tendo em vista que a barreira na entrada de mulheres foi removida do concurso em questão, a justificativa utilizada restringiu-se ao fato de que o estado de Mato Grosso do Sul não contava com uma lei estadual que embasasse tal limitação. Assim, os magistrados deixaram em aberto a possibilidade de restrição editalícia quando há uma lei estadual que a suporte.

No entanto, conforme demonstrado na primeira seção deste estudo, 10 estados brasileiros contam com esses tipos de leis discriminatórias e, mais do que isso, os estados que não possuem tais leis têm a possibilidade de legislar para impor tal restrição. Assim, a motivação concedida nessa decisão judicial poderia ter focado na análise da violação de direitos fundamentais que uma lei estadual restritiva ao ingresso de mulheres na polícia realiza, especialmente no tocante aos direitos de igualdade e não discriminação, ambos protegidos na Carta Magna, evitando assim que novas leis discriminatórias sejam implementadas.

Mecanismos alternativos para denunciar tais leis discriminatórias podem se dar pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e pelo Comitê da CEDAW. De acordo com o artigo 2(f) da CEDAW, os estados-membros devem adotar todas as medidas apropriadas, incluindo a legislação, para

13 RE 528.684 MS.

modificar ou abolir as leis, regulações, costumes e práticas existentes que constituam discriminação contra as mulheres. Tais instituições contam com uma miríade de procedimentos disponíveis, como por exemplo a comunicação individual e a jurisdição consultiva da Corte¹⁴.

5.2 AÇÕES AFIRMATIVAS

Um dos mecanismos para atingir a igualdade de gênero se dá pela adoção de ações afirmativas, também denominadas ações positivas ou medidas especiais de caráter temporário. O artigo 4(1) da CEDAW determina que os países signatários adotem medidas especiais de caráter temporário com o fim de acelerar a igualdade e, assim que os objetivos forem atingidos, elas deverão ser descontinuadas. Políticas afirmativas são necessárias para corrigir o desequilíbrio de poder de caráter opressivo que foi perpetuado por décadas. Para reforçar esta obrigação, o Comitê da CEDAW declarou que, embora a remoção de barreiras legais que discriminam mulheres sejam medidas úteis, elas são insuficientes para incluir mulheres na vida pública e política.

Para atingir esse fim, especialmente no campo policial, algumas das ações sugeridas são o incentivo no recrutamento de mulheres, o desenvolvimento de campanhas de conscientização, o estabelecimento de cotas mínimas e metas na seleção de mulheres. Para atingir um tratamento justo e igualitário, o comitê da CEDAW (1997) sugeriu que ambos os gêneros devem ter uma representação mínima de 40% nos órgãos públicos. Assim, cotas devem ser adotadas para garantir o recrutamento de um número mínimo de mulheres, não o contrário, como atualmente ocorre na maioria dos processos seletivos para ingresso na polícia militar.

A título exemplificativo, o Reino Unido instituiu uma reforma policial para elevar a representatividade feminina, pois as instituições de segurança britânicas consideram ser necessário elevar a diversidade de gênero na polícia, tendo em vista que enquanto metade da população é composta por mulheres, somente 28,2% da força policial é feminina (LAURENCE, 2016). Similarmente, a Europol possui 35% de mulheres em seu quadro corporativo e, mesmo com essa elevada

14 Frise-se que a descrição dos mecanismos disponíveis não compreende o escopo do presente artigo.

proporção comparada à média mundial¹⁵, esta instituição tem buscado incrementar o número de mulheres de modo a aprimorar o equilíbrio de gênero, especialmente em níveis hierárquicos superiores, onde a representação feminina cai para ínfimos 0,5%. Segundo a Europol (2013) a aprimoração na diversidade de gênero alavanca os resultados e a performance policial. Do mesmo modo, em 2009 a polícia da Organização das Nações Unidas promoveu um esforço global para elevar o número de mulheres em seu quadro, o que resultou num aumento de 8% para 25% de representação feminina (ONU, 2019).

No Brasil não há nenhuma política específica para incentivar o ingresso de mulheres na polícia. A segurança pública é uma das maiores preocupações do país e a ausência de investimento adequado, bem como capacitação dos profissionais e infraestrutura ainda precisam ser superados. Um programa de ação conjunta denominado “Segurança Cidadã” foi celebrado entre o Ministério da Justiça e a PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, com o fim de desenvolver políticas públicas para prevenir a violência e criminalidade, bem como para promover a inclusão social e a igualdade de oportunidades (SENASP, 2013). A integração de mulheres na polícia é essencial para aprimorar a segurança brasileira, especialmente ao se considerar a diminuta representação de mulheres na polícia em comparação à sua presença na sociedade, uma vez que elas representam 51% da população (IBGE, 2010). Ademais, a emblemática lei Maria da Penha (Lei nº 11.340), que representa a luta feminina para combater a violência doméstica, determinou que vítimas desse crime devem ser preferencialmente atendidas por policiais femininas (artigo 10-A).

Assim sendo, urge adotar medidas especiais de modo a elevar a representação feminina nos órgãos de segurança pública no Brasil, o que não será facilmente atingido. Uma pesquisa realizada na Austrália e na Nova Zelândia demonstrou que após a implementação de políticas de igualdade que removeram barreiras na entrada de mulheres na polícia destes países somente pequenos aumentos foram observados, atingindo o índice de 26,6% de policiais femininas no primeiro país e 17,1% no segundo (PRENZLER et al., 2010). Segundo os autores, ações afirmativas e outras estratégias para atingir a igualdade de gênero

¹⁵ Para ilustrar, o Canadá conta com 19% de policiais femininas, enquanto os Estados Unidos possuem 12% de mulheres na polícia (CORDNER e CORDNER, 2011).

são consideradas necessárias para incentivar uma maior participação de mulheres, o que beneficiaria a sociedade e as organizações policiais.

A baixa representação de mulheres na polícia militar e as complexidades que circundam a igualdade de gênero foram brevemente discutidas no presente estudo. No entanto, para melhor compreender esse fenômeno, a pergunta que se faz adequada não é o que há de errado com as mulheres, mas sim o que há de errado com as instituições de segurança pública (EUROPOL, 2013). Portanto, é necessário adotar políticas de gênero na seleção, manutenção, promoção e desenvolvimento de mulheres na polícia de modo a equilibrar a desigual representação de gênero hoje existente, que falha em refletir a diversidade de gênero na sociedade.

Além das medidas já mencionadas, outros mecanismos para reduzir a desigualdade de gênero incluem a pesquisa acadêmica, a coleta e a divulgação de estatísticas de gênero, o desenvolvimento de uma consciência de gênero (necessária até mesmo dentre o público feminino) e mudanças culturais e estruturais, especialmente no tocante aos afazeres domésticos e responsabilidades parentais.

Um estudo conduzido com policiais femininas norte-americanas revelou que a maioria das respondentes concorda que a academia de polícia (51%) e que as unidades policiais (73%) são instituições dominadas por homens e não amigáveis às mulheres, desencorajando-as a perseguir uma carreira policial nos Estados Unidos (CORDNER e CORDNER, 2011). A mesma conclusão foi obtida em um estudo conduzido na Áustria, Suécia, Holanda e Espanha (VAN DER LIPPE et al., 2004). Adicionalmente, outro importante fator mencionado pelas policiais norte-americanas foi a ausência de políticas que levem em conta questões familiares (66%). As tradicionais rotinas de trabalho policial, que incluem a escala em plantões, sobreavisos, atividades noturnas e em feriados, frequentemente colidem com obrigações familiares e a maioria dos departamentos de polícia não oferecem alternativas flexíveis às/aos policiais.

Policiais norte-americanos de ambos os gêneros (77% dos homens e 80% das mulheres) concordaram que a seleção específica de policiais femininas é uma importante medida que deve ser implemen-

tada (CORDNER e CORDNER, 2011). Uma interessante sugestão levantada no referido estudo foi aumentar a quantidade de instrutoras na academia de polícia. Essa política mudaria a perpetuação da cultura masculina e promoveria um modelo para as mulheres na polícia, não só por conceder mais confiança às policiais recém-chegadas, mas também ao demonstrar o importante papel que as policiais femininas exercem na instituição.

Por fim, constatou-se que a transparência institucional, adotada na Suécia, é uma ferramenta útil para elevar a representação feminina na polícia. Por meio da política da transparência institucional, as organizações policiais devem providenciar regularmente relatórios com estatísticas de gênero com a posterior publicação de tais dados. Essa prática institucional esclarece quais os desafios enfrentados pelas mulheres na polícia, auxiliando na formulação de programas e reformas, além de conscientizar sobre a necessidade de igualdade de gênero (VAN DER LIPPE et al., 2004).

6. CONCLUSÃO

Durante séculos organizações policiais ao redor do mundo foram ou ainda são dominadas por homens. A consciência de gênero, que se originou especialmente devido à proteção da igualdade de gênero e não discriminação em tratados internacionais de direitos humanos, tem promovido uma mudança de modo a buscar uma maior representação feminina na polícia.

Uma das diversas estratégias para superar o abismo na quantidade de mulheres na polícia se dá pela adoção de medidas especiais de caráter temporário, visando não só assegurar a entrada das mulheres na polícia, mas também a permanência e a promoção das policiais femininas. Infelizmente, essa política de integração não está sendo promovida na polícia militar brasileira, que adota políticas em contramão à igualdade de gênero, ao impor restrições quantitativas na seleção de mulheres para ingressar na corporação. Conforme demonstrado, 74% dos estados brasileiros restringiram o ingresso de mulheres na polícia militar nos últimos processos seletivos. Destarte, as barreiras para a entrada de mulheres na polícia militar devem ser abolidas. Ademais,

mesmo as instituições policiais brasileiras que adotam medidas neutras nos processos seletivos estão a perpetuar a discriminação indireta, tendo em vista o imperante desequilíbrio de gênero que vigora na polícia brasileira.

Assim, ações afirmativas devem ser implementadas de modo a encorajar o ingresso de mulheres na polícia, considerando que diversos outros fatores, conforme mencionado ao longo deste estudo, já constituem desvantagens para a mulher policial. Nesse sentido, este estudo almeja contribuir para que restrições na seleção de mulheres em futuros processos seletivos das polícias militares não venham mais a ocorrer.

LUCIANE BENEDITA DUARTE PIVETTA

PAPILOSCOPISTA POLICIAL FEDERAL.
BACHAREL EM DIREITO - UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO (2016)
ESPECIALISTA EM DIREITO PROCESSUAL CIVIL (FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017).
MESTRA EM DIREITO (KING'S COLLEGE LONDON, 2019).

THE (IL)LEGAL LIMITATION OF WOMEN'S RECRUITMENT INTO BRAZILIAN MILITARY POLICE FORCES

ABSTRACT

The underrepresentation of women in law enforcement institutions is a global pattern. However, the increasing awareness about gender equality is stimulating the implementation of affirmative action policies to encourage women into policing, especially in developed countries. Unfortunately, Brazil is moving in the opposite direction. This study investigates the latest military police recruitments of all Brazilian states, as well as the laws that regulate these recruitments. The research revealed that 74% of the latest recruitment drives formally restricted the selection of female officers to a maximum threshold. Therefore, instead of promoting diversity, recruitment has imposed barriers to female integration, widening the gender gap in police forces. Moreover, this unjustifiable limitation violates the rights to equality and non-discrimination, protected not only in the Brazilian Federal Constitution of 1988 but also in several international conventions ratified by Brazil.

KEYWORDS: Police. Gender equality. Non-discrimination. Diversity.

LA (I)LEGALIDAD DEL RECLUTAMIENTO RESTRICTIVO DE OFICIALES FEMENINAS DE POLICÍA MILITAR

RESUMEN

La pequeña proporción de mujeres en la aplicación de la ley sigue siendo un estándar en todo el mundo. Sin embargo, la conciencia de la necesidad de promover la igualdad de género ha estimulado la implementación de políticas públicas para alentar el reclutamiento de mujeres policías, especialmente en los países desarrollados. Desafortunadamente, Brasil se ha estado moviendo en la dirección opuesta a este proceso de integración femenina en las fuerzas policiales. Este estudio investigó los procesos de selección más recientes para la admisión de la policía militar en todas las unidades federativas brasileñas, así como las leyes estatales que regulan la admisión a esa institución. En lugar de promover la diversidad alentando el reclutamiento femenino, estos procesos selectivos han exacerbado la brecha de género en la policía militar brasileña. Además, tales limitaciones no estaban justificadas, representando violaciones de los derechos de igualdad y no discriminación, garantizadas no solo en la Constitución Federal de 1988, sino también en varios tratados internacionales ratificados por Brasil.

PALABRAS-CLAVE: Policía. Igualdad de género. Diversidad. No discriminación.

REFERÊNCIAS

- Altmann, A. (2015). Discrimination. [Online] Disponível em: <http://plato.stanford.edu/entries/discrimination> [Acessado em 05 de Abril de 2019].
- Beato Filho, Cláudio C. (1999). Políticas públicas de segurança e a questão policial. *São Paulo em Perspectiva*, 13(4), 13-27. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-88391999000400003>
- Chinkin, C. (2003). Gender Inequality and International Human Rights Law. In: *Inequality, Globalization, and World Politics*. Hurrell, A., Woods, N. (Oxford Scholarship Online).
- Cordner, G., Cordner, A., (2011). Stuck on a Plateau? Obstacles to Recruitment, Selection, and Retention of Women Police. *Police Quarterly* 14(3), 207 –226.

- Damásio, G. (2013). Comando rejeita Promoções e PMs femininas vão à justiça. [Online] Disponível em: http://www.jornaldodiase.com.br/noticias_ler.php?id=7487 [Acessado em 12 de Abril de 2019].
- Denari, G. B. (2016) “Batom na caveira”: um estudo sobre as mulheres na Polícia Militar do Estado de São Paulo. Thesis. Universidade Federal de São Carlos. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/8101/DissGBD.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Acessado em 05 de Abril de 2019].
- Europol (2013). The Female Factor Gender balance in law enforcement. [Online] Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/female-factor-gender-balance-in-law-enforcement> [Acessado em 11 de Abril 2019].
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2015). As mulheres nas instituições policiais. [Online]. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP_Mulheres_instituicoes_policiais_2015.pdf [Acessado em 05 de Abril de 2019].
- Fredman, S., Goldblatt, B. (2015). Discussion paper: Gender equality and human rights, No. 4. [Online] Disponível em: <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/goldblatt-fin.pdf?la=en&vs=1627> [Acessado em 6 de Abril de 2019].
- Fredman, S., Kuosmanen, J., Campbell, M. (2016). Transformative Equality: Making the Sustainable Development Goals Work for Women. *Ethics & International Affairs* 30(2), 177-187.
- Freeman, M., Chinkin, C., Rudolf, B. (2012). *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: a commentary* (Oxford: Oxford University Press).
- G1 RN (2018). MP quer explicação sobre número de vagas para mulheres no concurso da Polícia Militar do RN. [Online]. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/mp-quer-explicacao-sobre-numero-de-vagas-para-mulheres-no-concurso-da-policia-militar-do-rn.ghtml> [Acessado em 5 de Março de 2019].

- IBGE (2010). Distribuição percentual da População por Sexo - Brasil - 1980 a 2010. [Online]. Disponível em: <https://brasilensintese.ibge.gov.br/populacao/distribuicao-da-populacao-por-sexo.html> [Acessado em 9 de Abril de 2019].
- IBGE (2018). Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil. [Online]. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf [Acessado em 4 de Março de 2019].
- Laurence, K. (2016). Gender Inequality in the UK Police Force: A Need for Departmental Diversity. [Online]. Disponível em: <http://www.humanrightsinitiative.org/blog/gender-inequality-in-the-uk-police-force-a-need-for-departmental-diversity> [Acessado em 5 de Março de 2019].
- Medina, C. (1994). Toward a More Effective Guarantee of the Enjoyment of Human Rights by Women in the Inter-American System In: Human Rights of Women: National and International Perspectives. Cook, R. J. (University of Pennsylvania Press).
- Ministério Público da União (2018). RECOMENDAÇÃO n. 02/2018 – NDH/PJM. [Online]. Disponível em: http://www.mpdf.mp.br/portal/pdf/noticias/Mar%C3%A7o_2018/rec_pmdf.pdf [Acessado em 5 de Abril de 2019].
- Moeckli, D. (2014). Equality and non-discrimination. In: International Human Rights Law, 2nd edn, Moeckli, D; Shah, S.; Sivakumaran, S., (ed.)(Oxford: Oxford University Press).
- Musumeci, L., Soares, B. (2004). Polícia e Gênero: Participação e perfil das policiais femininas nas PMs brasileiras. *Gênero* 5(1), 183-207.
- Netkova, B. (2016). Gender and the right to non-discrimination in International Human Rights Law. *Journal of Liberty and International Affairs* 1(3), 20-29.
- Norgard, S. (2017). How do human rights continue to promote gender equality today? [Online]. Disponível em: <https://rightsinfo.org/human-rights-continue-promote-gender-equality/> [Acessado em 10 de Abril de 2019].

- OHCHR. (2019a). Status of Ratification. [Online]. Disponível em: <http://indicators.ohchr.org/> [Acessado em 12 de Abril de 2019].
- OHCHR. (2019b). Women's Human Rights and Gender Equality. [Online]. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/issues/women/wrgs/pages/wrgsindex.aspx> [Acessado em 05 de Abril de 2019].
- Oliveira, F., Coutinho, C., Ferreira, M. (2014). O trabalho feminino na polícia militar: considerações sobre a realidade laboral das policiais militares. *Cadernos de Campo*, 18, 85-100.
- Otto, D. (2014). Women's Rights. In: *International Human Rights Law*, 2a. ed., Moeckli, D; Shah, S.; Sivakumaran, S., (ed.) (Oxford: Oxford University Press).
- Perova, E., Reynolds, S. (2017). Women's police stations and intimate partner violence: Evidence from Brazil. *Social Science & Medicine* 174, 188-196.
- Prenzler, T., Fleming, J., King, A. (2010) Gender equity in Australian and New Zealand policing: a five-year review. *International Journal of Police Science and Management* 12(4), 584–595.
- Ross, S. D. (2008). Women's Status and CEDAW. In: *Women's Human Rights: The International and Comparative Law Casebook* (University of Pennsylvania Press).
- SENASP (2013). Mulheres nas instituições de segurança pública: estudo técnico nacional / Secretaria Nacional de Segurança Pública. [Online]. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/299/Mulheres%20na%20seguranca.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Acessado em 29 de Março de 2019].
- Sun, I.Y. (2007). Policing domestic violence: Does officer gender matter? *Journal of Criminal Justice* 35, 581–595.
- Supremo Tribunal Federal (2013). RE 528.684 MS. [Online]. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4927133> [Acessado em 29 de Março de 2019].

- The Women in Service Public Project (2017). Data Brief: Toward Gender Parity in Police Forces. Disponível em: <http://www.50x50movement.org/article/data-brief-toward-gender-parity-police-forces> [Acessado em 10 de março de 2019].
- United Nations (2019). Deployment of Female Personnel Boosts Effectiveness, Says Secretary-General, as Security Council Holds Open Debate on Women in Peacekeeping. [Online]. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2019/sc13773.doc.htm> [Acessado em 20 de Abril de 2019].
- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2005). General Comment No. 16: The Equal Right of Men and Women to the Enjoyment of All Economic, Social and Cultural Rights (Art. 3 of the Covenant). [Online]. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/43f3067ae.html> [Acessado em 19 de Abril de 2019].
- UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (1997). General recommendation No. 23: Political and public life. [Online]. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_4736_E.pdf [Acessado em 10 de Abril de 2019].
- UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2004). General recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures. [Online]. Disponível em: [https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(English\).pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(English).pdf) [Acessado em 17 de Abril de 2019].
- UN Human Rights Committee (2000). CCPR General Comment No. 28: Article 3 (The Equality of Rights Between Men and Women). [Online]. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/45139c9b4.html> [Acessado em 13 de Abril de 2019].
- Van der Lippe, T., Graumans, A., Sevenhuijsen, S. (2004). Gender policies and the position of women in the police force in

European countries, *Journal of European Social Policy* 14(4), 391–405.

Winfree Jr., LT, DeJong, C. (2015). Police and the War on Women: A Gender-Linked Examination Behind and In Front of the Blue Curtain, *Women & Criminal Justice* 25(1-2), 50-70.

World Bank (2017) [Online]. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/sp.pop.totl.fe.zs>. [Acessado em 15 de Janeiro de 2019].



